คุณแม่แสงทอง (เม่ง) อัชกุล

๑๙ มกราคม ๒๕๑๓

เป็นพระคุณอย่างหาที่สุดมิได้
ที่ท่านผู้มีเกียรติได้กรุณามา
ในงานฌาปนกิจศพวันนี้

อนุสรณ์

ในงานฌาปนกิจศพ

นางแสงทอง (เม่ง) อัชกุล

ณ เมรุ วัดเทพศิรินทราวาส

วันที่ ๑๙ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๓



คุณแม่แสงทอง (เม่ง) อัชกุล

พ.ศ. ๒๕๑๒

ชาตะ ๒๔๒๗ มรณะ ๒๕๑๒



ประวัติโดยย่อ

ของ

คุณแม่แสงทอง (เม่ง) อัชกุล

บิดา ชื่อ นายอี

มารดา ชื่อ นางอิ่ม

เกิด ที่ตำบลท่าวัง อำเภอเมือง จังหวัดนครศรีธรรมราช

ท่านเป็นธิดาคนเดียวและกำพร้ามารดาตั้งแต่อายุได้ ๗ วัน นางบั๋กกิน ซึ่งเป็นอา จึงได้อุปการะเลี้ยงดูและให้ความรักใคร่ประดุจธิดาของท่านเอง จนกระทั่งได้สมรสกับนายเกียรติ (ทุย) อัชกุล มีบุตร ธิดา ๓ คน

๑. นางยี่สุ่น อัชกุล

๒. นางสาวสมจินต์ (ซ่วน) อัชกุล

๓. นายเทียน อัชกุล สมรสกับ นางดรุณี (วนันตระ) อัชกุล มีบุตร ธิดา ๔ คน คือ

นายอากร อัชกุล

นางสาวฆรณี อัชกุล

นางสาวอาภาวดี อัชกุล

นายธีระ อัชกุล

ถึงแก่กรรม วันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๑๒ เวลา ๒๐. ๑๒ นาฬิกา ด้วยอาการอันสงบ และมีสติดีตลอดเวลา

รวมอายุได้ ๘๔ ปี ๗ เดือนเศษ

คำนำ

ก่อนถึงกำหนดฌาปนกิจศพคุณแม่ พวกเราสามคนพี่น้องและคุณดรุณี อัชกุล ใคร่จะจัดพิมพ์หนังสือแจกเป็นอนุสรณ์ให้ท่านสักเล่มหนึ่ง และได้มอบหน้าที่ให้ผมเป็นผู้รวบรวม จึงได้นำเรื่องนี้มาปรารภและขอความเห็นจากเพื่อนร่วมงาน ในที่สุดลงความเห็นพ้องกันให้ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมบทความต่าง ๆ ในด้าน "การแรงงาน" ที่ผมได้เคยเรียบเรียงขึ้นจากผลการศึกษาค้นคว้าร่วมกันกับเพื่อนข้าราชการในกรมแรงงาน

"การแรงงาน" เป็นคำใหม่สำหรับประเทศไทย เริ่มใช้แทนคำ "กรรมกร" เมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๐ เพื่อให้ตรงกับความหมายอันแท้จริงว่า การแรงงาน เกี่ยวข้องกับทุกฝ่ายที่ออกแรงกายและแรงสมองทำงาน เพื่อผลทางเศรษฐกิจและสังคม ไม่ว่าในฐานะนายจ้าง ลูกจ้าง หรือทำงานอิสระในครอบครัว

กรมแรงงานก่อตั้งมาครบ ๔ ปี เมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๑๒ ข่าวสารและข้อคิดเกี่ยวกับการแรงงานในประเทศยังอยู่ในวงแคบ ไม่แพร่หลายนัก เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านในเอเซีย ผมหวังว่าเอกสารอนุสรณ์แห่งกตัญญูกตเวทิตาต่อคุณแม่ ของเราทั้งสี่คนนี้ จะเป็นประโยชน์ ช่วยให้ท่านผู้อ่าน ได้เข้าใจการแรงงานของเราขึ้นอีกไม่มากก็น้อย

แม้เอกสารฉบับนี้จะมีชื่อผมเป็นผู้เขียน แต่ก็เป็นผลงานอันเกิดจากความร่วมมือของเพื่อน ผมขอขอบคุณเพื่อนข้าราชการที่ได้ให้ความร่วมมือช่วยให้มีเอกสารนี้ปรากฏออกมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อ คุณนิคม จันทรวิทุร คุณพร อุดมพงษ์ คุณชลินทร์ อมรธรรม คุณวิชิต แสงทอง คุณบุญส่ง เทียนสุวรรณ

คุณเจริญ ศิริพันธ์ คุณวิจิตร ระวิวงศ์ คุณอุทุมพร สาณะเสน คุณนิทัศน์ ชูทรัพย์ คุณประพันธ์ เมนะคงคา คุณสินไชย เหรียญตระกูล และคุณสุวิทย์ จงเจริญ

อนึ่ง ผม ภรรยา พี่ๆ และหลาน ซึ่งเป็นเจ้าภาพในงานฌาปนกิจศพครั้งนี้ มิอาจละเว้นที่จะต้องขอบพระคุณบรรดานายแพทย์ทั้งหลาย ที่ได้กรุณาให้การรักษาพยาบาล ดูแลคุณแม่อย่างใกล้ชิดเป็นอย่างดี ได้แก่นายแพทย์คัมภีร์ มัลลิกะมาส นายแพทย์สุรินทร์ พิชัยสรทัต นายแพทย์ประกิต และแพทย์หญิงอำนวยศรี นุตกุล แพทย์หญิงเล็ก บุนนาค และผู้ที่ได้สละทั้งเวลากำลังกายและกำลังความคิด ช่วยเหลือการจัดงานในครั้งนี้มาแต่ต้นด้วยความเหน็ดเหนื่อย คือ คุณพี่แผ้ว กรลักษณ์ คุณพี่ผ่อง ศรีวณิชย์ นายแพทย์คัมภีร์ และคุณกุหลาบ มัลลิกะมาส

ขอกุศลผลบุญและความดีงามที่คุณแม่ผู้เป็นสุดที่รักและเคารพของลูกได้สร้างสมไว้ ได้มีส่วนบันดาลให้แรงเจตนาของลูกและเพื่อนร่วมงานที่พิมพ์เอกสารนี้ออกมาได้เกิดประโยชน์ ช่วยให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้เข้าใจและร่วมงานกันสร้างความก้าวหน้าให้แก่แรงงานของชาติไทยสืบไป

(เทียน อัชกุล)

๑๙ มกราคม ๒๕๑๓

รายการสวดพระอภิธรรม และ บำเพ็ญกุศลศพ

นางแสงทอง (เม่ง) อัชกุล

ตั้งแต่วันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๑๒ ถึงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๑๓

□ □

วันที่ ๒๐ ต.ค. ๒๕๑๒ บุตร ธิดา และหลาน

วันที่ ๒๑ ต.ค. ๒๕๑๒ หลานตระกูลศรีวณิช

วันที่ ๒๒ ต.ค. ๒๕๑๒ หลานตระกูลสิงหโกวินท์

วันที่ ๒๓ ต.ค. ๒๕๑๒ สมาคมการจัดการงานบุคคลแห่งประเทศไทย

วันที่ ๒๔ ต.ค. ๒๕๑๒ อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์

วันที่ ๒๕ ต.ค. ๒๕๑๒ กรมแรงงาน

วันที่ ๒๖ ต.ค. ๒๕๑๒ เพื่อนลูก

วันที่ ๒ พ.ย. ๒๕๑๒ หลานตระกูลนุรักษ์

วันที่ ๙ พ.ย. ๒๕๑๒ สมาคมศิษย์เก่าจุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย

วันที่ ๑๖ พ.ย. ๒๕๑๒ พระดุลยพากย์สุวมัณฑ์

วันที่ ๒๔ พ.ย. ๒๕๑๒ หลานตระกูลสมบัติชัย

วันที่ ๓๐ พ.ย. ๒๕๑๒ อาจารย์เสาวนีย์ แขมมณี—อาจารย์พนมวัลย์ บุณยามระ

วันที่ ๗ ธ.ค. ๒๕๑๒ คณะกรรมการส่งเสริมกิจการ ฯ และคณะครูอาจารย์
ร.ร. มัธยมสาธิต วิทยาลัยวิชาการศึกษาปทุมวัน

วันที่ ๑๔ ธ.ค. ๒๕๑๒ คุณอุษา อยู่ถาวร

วันที่ ๒๑ ธ.ค. ๒๕๑๒ นายแพทย์คัมภีร์ มัลลิกะมาส และภริยา

วันที่ ๒๘ ธ.ค. ๒๕๑๒ คุณคร้าม คุณจุไรพงษ์ สิวายะวิโรจน์ และบุตรธิดา

วันที่ ๔ ม.ค. ๒๕๑๓ คณะบ่อแขม ชะอำ (คณะนครปฐม)

วันที่ ๑๑ ม.ค. ๒๕๑๓ ข้าราชการ กรมแรงงาน

วันที่ ๑๘ ม.ค. ๒๕๑๓ บุตร ธิดา และหลาน

เจ้าภาพขอกราบขอบพระคุณทุกท่านที่ได้กรุณามาร่วมบำเพ็ญกุศลในการสวดพระอภิธรรม

สะพานใหม่
วันที่ 27 ตุลาคม ๒๕๑๒

แม่อุ่น

ฉันได้ส่งเงินมาช่วยทำบุญให้แม่
ฉันคุ้นเคยกับท่าน ท่านเป็นคนดี มีบุญมาก
มีลูกก็ตั้งอยู่ในความดีทุกคน แม้จะถึงวาระ
ที่สุดของท่าน ท่านก็จากไปอย่างผู้มีบุญ
ทุกอย่าง

ฉันขอแสดงความเสียใจต่อลูก-หลาน
ของท่านทุกคน.

สมศรีโสภา เทอกุล

เบอร์โทรฯ No. 897881

แม่

แม่จากลูกและหลานไป เมื่อคืนวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๑๒ เวลา ๒๐.๑๒ นาฬิกา ด้วยอาการอันสงบ มีสติดีตลอดวาระสุดท้าย ท่ามกลางลูกและหลาน ซึ่งทุกคนมิได้คาดคิดว่าวันนั้นจะต้องสูญเสียแม่

แม่เป็นผู้ที่ยึดมั่นในพระพุทธศาสนา พยายามฝึกอบรมสมาธิ—ปัญญาอยู่เสมอ มีนิสัยโอบอ้อมอารี เมตตากรุณา ขยันหมั่นเพียร ละเอียดถี่ถ้วนรอบคอบ

ความเมตตา กรุณา รักใคร่ ห่วงใย ของแม่ที่มีต่อลูกและหลาน ๆ โดยมิได้คิดถึงความเหนื่อยยาก ลูกมิอาจที่จะประมาณได้

ต่อจากนี้ไป ลูกไม่มีแม่จะเรียกได้อีกแล้ว ลูกขอเคารพกราบไหว้บูชาแม่เท่านั้น

ลูก ๆ ของแม่

"รำลึกพระคุณมารดร"

ฉบัง ๑๖

ยอกรก้มเกศอภิวันท์	ด้วยจิตตั้งมั่น	รำลึกพระคุณมารดร
อดุลย์อดิเรกบวร	ประเสริฐสุนทร	จะหาใดเทียบเปรียบปาน
แน่นหนักกว่าพื้นพสุธาร	กว้างกว่าคัคนานต์	ล้ำลึกกว่าห้วงมหรรณพ
มองหาทั่วสามแดนจบ	บ อาจพานพบ	ใดเลิศเท่าคุณชนนี
รักอื่นหมื่นในโลกี	ยังกลายหน่ายหนี	กลับกลอกแปรเปลี่ยนเวียนวน
แต่รักของแม่นฤมล	พิสุทธิ์อำพน	มั่นคงไม่รู้โรยรา
รักลูกยิ่งดวงชีวา	ลำบากกายา	อดทนกล่อมเกลี้ยงเลี้ยงดู
ปลูกฝังสั่งสอนอุ้มชู	ให้ลูกดำรู	เพียบพร้อมด้วยความดีงาม
ลูกทุกข์แม่เป็นทุกข์ตาม	เพียรพยายาม	ประโลมปลอบให้ทุกข์คลาย
ลูกสุขแม่สุขใจกาย	ยามมีอันตราย	ดังชีพของแม่วายปราณ
ลูกมียศศักดิ์อัครฐาน	เกษมสุขสำราญ	พร้อมพรั่งด้วยทุกสิ่งสรรพ์
เพราะแม่เป็นหลักสำคัญ	พร่ำสอนสารพัน	ประเสริฐเลิศกว่าใครผอง
เปรียบได้ดั่งร่มโพธิ์ทอง	ป้องปกคุ้มครอง	ร่มเกล้าอบอุ่นกายใจ
เมื่อต้องมาพรากจากไป	ประดุจโคมไฟ	ดับวูบมืดมิดจิตตรม
ตอบแทนคุณยังมิสม	หากมีอาคม	จะชุบชีพฟื้นคืนพลัน
แทนทดพระคุณอนันต์	ด้วยดวงใจอัน	เปี่ยมล้นจนเต็มอัตรา
ขัดด้วยไม่มีมนตรา	ได้แต่ภาวนา	รำลึกด้วยความอาวรณ์
แม่สร้างสมความสุนทร	นิจนิรันดร	เชื่อมั่นตรัยรัตน์ประจำ
กรรมดีนี้แน่น้อมนำ	เสวยสุขแสนสำ–	ราญ ณ สวรรค์ครรไล
แม้ตัวจะล่วงลับไป	ทิ้งความดีไว้	ตรึงจิตมิรู้ลืมเลือน

ลูก.

กราบไว้อาลัยคุณป้า

คุณป้าเป็นร่มโพธิ์อันประเสริฐของผม ท่านอุปการะเลี้ยงดูผมมาตั้งแต่ผมอายุได้ ๑๑ ขวบ ท่านเป็นผู้ปลูกฝังนิสัยให้รู้จักอดทนต่อสู้ชีวิต และคอยอบรมตักเตือนให้มีมานะตั้งหน้าศึกษาเล่าเรียน ถ้าไม่มีคุณป้าเป็นที่พึ่งแล้ว ผมก็จะไม่มีโอกาสได้รับการศึกษาและประกอบอาชีพเป็นหลักฐานมาได้ดังที่เป็นอยู่ทุกวันนี้ พระคุณของคุณป้าจึงมากพ้นสุดพรรณนา ขอเทอดไว้เหนือเกล้า

คุณป้าจากไปแล้วตามหลักแห่งวัฏสงสาร ดังเช่นปุถุชนทั้งหลายย่อมมีเกิด แก่ เจ็บ ตาย เป็นธรรมดา คุณป้าท่านหมดกรรมและถึงอายุขัยแล้ว ไม่มีอำนาจใดจะยับยั้งท่านไว้ได้ คงเหลือไว้แต่พระคุณที่จารึกอยู่ในจิตใจของผมชั่วชีวิต ผมขอน้อมจิตอธิษฐาน อุทิศส่วนกุศลที่ผมได้ประกอบมาทั้งในอดีตปัจจุบันและอนาคต จงบรรดาลให้ดวงวิญญาณอันประเสริฐของคุณป้าที่ผมเคารพรักอย่างยิ่ง จงไปสู่สุขคติในสัมปรายภพเทอญ.

คมกริช นุรักษ์

ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลแพ่ง

คุณ – ย่า

หลาน ไกล ใจย่าให้ หาหลาน
หลาน อยู่ ย่าชื่นบาน เบิกถ้อย
หลาน ไข้ ไร้สำราญ เริงร่า
หลาน เด่น ดี ใช่ด้อย ด่ำดื่มดีใจ

ย่า พราก ฝากรักทิ้ง ทอดหลาน ทุกข์นา
ย่า เกื้อ เอื้อเอาการ ทั่วถ้วน
ย่า รัก เที่ยงทนนาน เนาว์เนิ่น
ย่า จาก ยากหยุดหวน ร่ำไห้โหยหา

หลานของย่า

คุณย่าสดุดี

ย่า อยู่ อยู่คุ้มเกล้า หลานชาย หญิงนา
ย่า รัก สุดรักหลาย หลากล้ำ
ย่า ห่วง ปวงทุกข์ถ่าย ถอนช่วย
ย่า จาก จิตชอกช้ำ โศกเศร้า เสียใจ

ย่าอยู่อยู่คุ้มเกล้า ทุกค่ำเช้าหลานเคยเห็น
หลานทุกข์ยามขุกเข็ญ เอ็นดูช่วยด้วยปรานี
สอนสั่งตั้งใจให้ ชีวิตใช้ถูกวิถี
แนวธรรมแนะนำชี้ ใดเด่นดีมิเว้นเลย
หลานผิดเฝ้าคิดแก้ ไม่ผันแปรแชเชือนเฉย
ปลุกปลอบชอบชมเชย เอื้อนอรรถเอ่ยวจีวอน
ดื่นดึกเฝ้านึกห่วง ลืมเหงาง่วงล่วงคืนค่อน
ตื่นตาด้วยอาทร ทั้งกินนอนห่อนห่วงคลาย
หลานป่วยช่วยรักษา มิคลาดคลากว่าจะหาย
ย่าตรอมผอมมากมาย ไม่เว้นวายว่างห่วงใย
พระคุณอุ่นเกล้าจาก สู่ฟากฟ้าด้นหนไหน
หลานระทมตรมใจ หวลอาลัยไห้มิคลาย
เวียนเฝ้าทั้งเช้าค่ำ กุศลส่ำจำนงหมาย
บูชาย่ามิวาย หลานหญิงชายภักดิ์สักการ
ขอกุศลผลบุญ เจือจุนย่าสุขเกษมสานต์
สบสวรรค์ชั้นวิมาน ยิ่งญาณสมสร้างทางธรรม

หลานของย่า



คุณแม่กับลูกทั้งสาม

พ.ศ. ๒๔๕๘





คุณแม่กับลูกทั้งสาม

พ.ศ. ๒๕๑๒

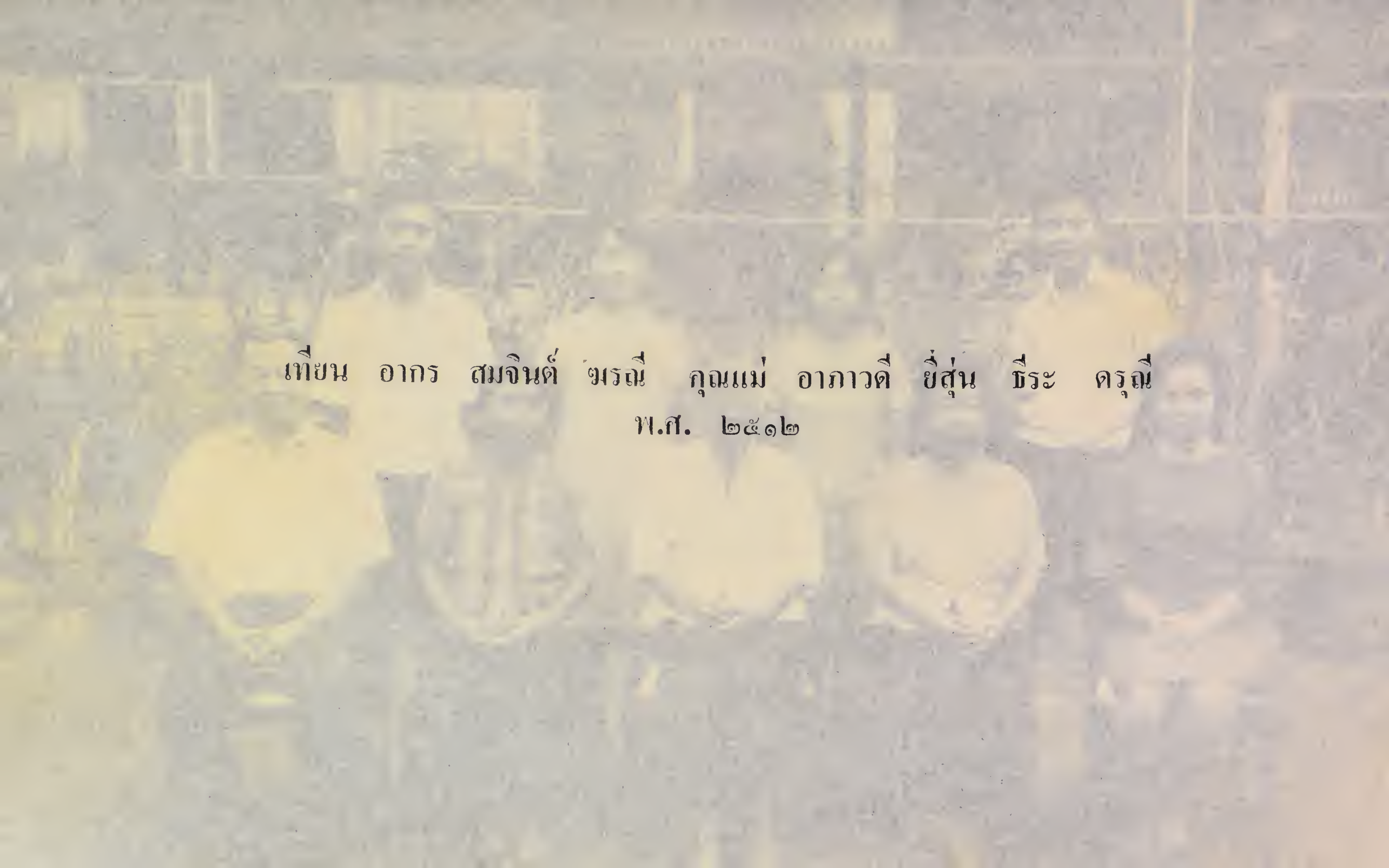




คุณย่ากับหลานทั้งสี่

พ.ศ. ๒๔๖๘





เทียน อากร สมจินต์ ฆรณี คุณแม่ อาภาวดี ยี่สุ่น ธีระ ดรุณี
พ.ศ. ๒๕๑๒



มาตรา ๓๖ บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการรวมกันเป็นสมาคม เมื่อมีวัตถุประสงค์ไม่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย

การจัดตั้งและการดำเนินกิจการของสมาคมย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ฯ ล ฯ ฯ ล ฯ

มาตรา ๖๘ รัฐพึงส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำตามควรแก่อัตภาพ และคุ้มครองแรงงานให้เป็นไปโดยเป็นธรรม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑

สารบาญ

สหภาพแรงงานและการปฏิวัติอุตสาหกรรม

เทียน อัชกุล

ในระบบแรงงานสัมพันธ์ซึ่งมีผู้เกี่ยวข้องอยู่ ๓ ฝ่ายด้วยกัน คือ นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาลนั้น ตามปกตินายจ้าง ลูกจ้าง ย่อมมีสิทธิและหน้าที่ที่จะตกลงกันเองในการกำหนดเงื่อนไขในการจ้างงาน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องค่าจ้าง ชั่วโมงทำงาน ความมั่นคงในการทำงาน สวัสดิการ หรือประโยชน์ตอบแทนการทำงานอย่างอื่น ส่วนรัฐบาลจะเข้ามาเกี่ยวข้องก็ต่อเมื่อนายจ้างและลูกจ้างไม่สามารถตกลงกันได้หรือเกิดข้อพิพาทขึ้น

ในทางปฏิบัติของการจ้างงานการตกลงกำหนดเงื่อนไขการทำงานระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างนั้น ลูกจ้างโดยลำพังแต่ละบุคคลจะสามารถต่อรองเงื่อนไขการจ้างงาน กับนายจ้างได้ไม่มากนัก เงื่อนไขการจ้างงานส่วนใหญ่จึงถูกกำหนดขึ้นโดยนายจ้างเองเกือบทั้งสิ้น ปัญหาเรื่องนี้ไม่ใช่เป็นของใหม่ แต่เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาเป็นเวลานานหลายร้อยปีมาแล้วและเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดสถาบันสำคัญสถาบันหนึ่งขึ้น ซึ่งในภาษาอังกฤษเรียกว่า Trade Union และในภาษาไทยแปลว่าสหภาพแรงงาน สหบาลกรรมกร หรือสมาคมลูกจ้างตามแต่ความพอใจของแต่ละคน เพราะเป็นของใหม่สำหรับบ้านเมืองเรา

ทำไมการกำหนดเงื่อนไขการจ้างงานโดยนายจ้างฝ่ายเดียวจึงเป็นปัจจัยสำคัญในการก่อให้เกิดสมาคมลูกจ้าง ?

การทำงานเป็นลูกจ้างนั้นลูกจ้างทุกคนจะต้องคำนึงถึงสิ่งต่าง ๆ ดังต่อไปนี้คือ จะได้เงินเดือนเท่าใด ต้องทำงานวันละกี่ชั่วโมง อาทิตย์ละกี่วัน งานที่ทำนั้นหนักหนาและยากลำบากอย่างไร งานที่ทำนั้นมีความถาวรมั่นคงแค่ไหน หรือเป็นงานชั่วคราว ในกรณีที่ถูกให้ออกหรือถูกไล่ออกมีกฎเกณฑ์อย่างไรบ้าง งานที่ทำนั้นมีความปลอดภัยหรือไม่ หรือว่าต้องเสี่ยงอันตรายมากน้อยแค่ไหน ความก้าวหน้าในการงานมีอย่างไร เจ้านายผู้บังคับบัญชามีความยุติธรรมและพรหมวิหารสี่เป็นคุณสมบัติประจำตัวของท่านหรือไม่ เป็นต้น

สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้เป็นยอดแห่งความปรารถนาของลูกจ้างคนงานทุกคนที่เข้าไปรับจ้างทำงาน ถ้าเขามีคำตอบเป็นที่พอใจตามสมควรเขาก็จะยินดีและเต็มใจเข้าทำงานในตำแหน่งหน้าที่นั้นโดยปราศจากความลังเลใจ ถ้าหากว่าเขาไม่ได้รับคำตอบเป็นที่พอใจ และถ้าเขามีงานอื่นทำ หรือมีรายได้พออยู่ได้เขาก็จะไม่รับทำงานนั้น แต่ถ้าเขามีความจำเป็นเขาก็จะต้องรับทำงานนั้นโดยปราศจากเงื่อนไขทั้ง ๆ ที่มีอนาคตไม่แน่นอนและสภาพการทำงานที่ไม่พอใจ แต่เมื่อเขาเข้าทำงานนั้นแล้วจิตใจของเขาก็ยังคงจะพะวงคิดถึงและต้องการสิ่งต่าง ๆ ดังกล่าวแล้วโดยไม่หยุดยั้ง เมื่อเป็นเช่นนี้เขาจะทำอย่างไรเล่าจึงจะได้มาซึ่งสิ่งที่เป็นยอดปรารถนาของเขาในการทำงาน ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นทั้งในอดีตและปัจจุบันแสดงให้เห็นว่า ลูกจ้างโดยลำพังแต่ผู้เดียวจะขอปรับเงื่อนไขในการทำงานของตนนั้น ไม่มีทางที่จะทำได้ นอกจากนายจ้างจะเกิดความสงสารหรือใจดีและกรุณา ไม่ใช่เป็นการได้มาตามสิทธิอันชอบธรรมเนื่องจากการทำงานของลูกจ้างผู้นั้น พฤติการณ์ที่กล่าวมานี้เป็นพฤติการณ์ที่ปรากฏขึ้นทั่ว ๆ ไป

ทั้งในอดีตและปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ดี จะไม่เป็นการยุติธรรมอย่างยิ่ง ถ้าจะกล่าวว่านายจ้างทั้งหมดมีพฤติการณ์เช่นนี้ เพราะโดยแท้จริงแล้วมีนายจ้างอีกจำนวนไม่น้อยทีเดียวที่ปฏิบัติต่อลูกจ้างรวมทั้งกำหนดเงื่อนไข ระเบียบและกฎข้อบังคับการทำงานให้ลูกจ้างได้รับความยุติธรรมและพึงพอใจตามสมควร

ปัญหาสำคัญอีกข้อหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้อันจะมองข้ามเสียไม่ได้ก็คือว่า ลูกจ้างคนงานซึ่งต้องการเงื่อนไขในการทำงานต่าง ๆ ดังกล่าวให้เป็นไปตามความเหมาะสมแก่ตนนั้น ได้กระทำตนให้เป็นคนงานที่ดี คู่ควรกับผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่ได้รับ หรือที่เขาต้องการให้นายจ้างเพิ่มพูนให้แก่เขานั้นแล้วเพียงใด พูดง่าย ๆ ก็คือว่า เขาทำงานดีพอกับค่าจ้างและสภาพการทำงานต่าง ๆ ที่เขาได้รับอยู่แล้วหรือ แน่นอนเหลือเกิน สำหรับคนงานที่ไม่มีความรับผิดชอบ ที่มาทำงานสายที่ขาดงานบ่อย ๆ ที่ผลงานไม่มีคุณภาพ หรือที่ทำงานผิดซ้ำแล้วซ้ำอีก ลูกจ้างคนงานประเภทนี้ย่อมเป็นบุคคลที่มีอนาคตมืดมนโดยไม่มีทางช่วย แต่สำหรับคนงานที่เป็นคนดีขยันขันแข็งและมีความรับผิดชอบ บุคคลเหล่านี้ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนคู่ควรกับความดีและความสามารถของเขาตามสมควรแล้วหรือ และถ้าหากเขาไม่ได้รับสิ่งตอบแทนตามสมควรดังกล่าว เขาจะทำอย่างไรต่อไป

เพื่อเป็นคำตอบคำถามข้อสุดท้ายนี้ ขอนำเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในยุโรปและอเมริกาเหนือโดยสังเขปในอดีตมาเล่าสู่กันฟัง เพื่อเป็นแนวทางพิจารณาว่าเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในครั้งกระโน้น เป็นคำตอบที่ถูกต้องหรือไม่ เราเห็นชอบด้วยหรือไม่ โดยเฉพาะสำหรับประเทศไทย บ้านเมืองของเราเอง ซึ่งเพิ่งจะเริ่มมีระบบการจ้างงานทำนองเดียวกันกับที่เกิดขึ้นในยุโรปและสหรัฐอเมริกาในสมัยโน้น ควรจะให้เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในครั้งกระโน้น เกิดเป็นประวัติศาสตร์ซ้ำรอยอีกหรือไม่

เรื่องที่จะนำมาเล่าสู่ท่านฟังนั้น จะขอเริ่มจากสมัยที่ฝรั่งเรียกกันว่าสมัยกลาง สังคมส่วนใหญ่มีสภาพเป็นสังคมเกษตร ทรัพยากรที่นำมาใช้ในทางเศรษฐกิจยังมีจำกัด เนื่องจากยังมิได้ค้นพบ ฉะนั้น การประกอบอาชีพส่วนใหญ่จึงเป็นเกษตรกรรมโดยวิธีง่าย ๆ ไม่สลับซับซ้อน และเนื่องจากสมัยนั้นขุนนางมีอำนาจมากจึงเรียกกันว่าสมัยระบบขุนนาง (Feudalism) ขุนนางเหล่านี้มีทาสซึ่งเป็นเสมือนทรัพย์สินอย่างหนึ่งของนาย ทำงานให้ตั้งแต่ทาสใช้แรงงานไปจนถึงงานใช้ฝีมือ ทั้งในกิจการเกษตรกรรมและการทหาร ภายใต้การบงการของขุนนาง ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลทั้งสองฝ่ายจึงเป็นแบบนายกับบ่าว ไม่มีลักษณะเป็นธุรกิจอิสระ

สถานภาพของลูกจ้างสมัยก่อนปฏิวัติอุตสาหกรรม

ต่อมาเมื่อประมาณคริสต์ศตวรรษที่ ๑๓–๑๔ การพาณิชยกรรมได้แพร่หลายขึ้นเนื่องจากผลของสงครามครูเสด และการสำรวจทางทะเลพบแผ่นดินใหม่ ๆ ทางตะวันออก ทำให้เกิดแนวคิดทางเศรษฐกิจและการเมืองที่เรียกว่าพาณิชย์นิยม ซึ่งส่งเสริมให้ประเทศทำการค้าและส่งสินค้าไปขายต่างประเทศ ยุคเกษตรกรรมดั้งเดิมจึงค่อย ๆ เปลี่ยนไป มีการทำงานที่ไม่ใช่เกษตรกรรมมากขึ้น ต่อมาจึงได้มีการก่อตั้งบริษัทการค้าและธนาคารขึ้น นับเป็นการเริ่มระบบธุรกิจของเอกชน หลังจากนั้นก็เป็นสมัยแห่งการฟื้นฟู (Renaissance) ปรัชญาทางการเมืองและเศรษฐกิจในระยะนั้นมีแนวเน้นในเรื่องสิทธิหน้าที่และสวัสดิภาพของเอกชนมากขึ้น เป็นการรื้อฟื้นปรัชญาของกรีกขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง และทำให้มีการพัฒนาแนวคิดไปสู่ระบบเสรีนิยมในระยะต่อมา คนก็เริ่มรวมกันเข้าเป็นสมาคมเรียกว่า Guild ในสมัยนั้นอาจจำแนกออกได้เป็น ๒ ประเภทคือ

สมาคมพ่อค้า (Merchant Guilds) เป็นสมาคมของคนในท้องถิ่นรวมกันเพื่อวางมาตรฐานคุณภาพของสินค้า และป้องกันการแข่งขันจากภายนอกท้องถิ่น สำหรับสมาคมพ่อค้าจะไม่ขอพูดถึง เพราะไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องนี้โดยตรง

อีกสมาคมหนึ่งเป็นสมาคมช่างฝีมือเรียกว่า Craft Guilds เป็นสมาคมของช่างฝีมือรวมกันตั้งขึ้น เพื่อคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของบุคคลที่มีส่วนได้เสีย ๓ ประเภท คือหัวหน้าช่างฝีมือเรียกว่า Master craftmen ซึ่งเป็นเจ้าของผู้ดำเนินกิจการธุรกิจมีฐานะเป็นนายจ้าง และช่างฝีมือที่เป็นลูกจ้างเรียกว่า Journeymen กับอีกระดับหนึ่ง คือพวกฝึกอาชีพเป็นลูกมือ (Apprentices) ซึ่งได้อาหารและที่พักกับเบี้ยเลี้ยงอีกเล็กน้อย ตามธรรมดานายจ้าง ลูกจ้างและผู้ฝึกอาชีพ ทำงานร่วมกันอยู่ในบ้านของหัวหน้าช่างผู้เป็นนายจ้าง ค่าจ้างและเงื่อนไขในการจ้างงานอื่น ๆ เป็นไปตามข้อกำหนดของสมาคม ดังนี้จึงเห็นได้ว่าสมาคมช่างฝีมือนี้เป็นสมาคมที่นายจ้างและลูกจ้างเป็นผู้ร่วมกันจัดตั้งขึ้น ผิดกับสมาคมลูกจ้าง ในเวลาต่อมา ซึ่งเป็นสมาคมของลูกจ้างแต่ฝ่ายเดียว

ข้อน่าสังเกตในระยะนี้ก็คือว่า ในระบบธุรกิจเอกชนตามแบบ Craft Guilds นี้ ลูกจ้างไม่จำเป็นจะมีอาชีพเป็นลูกจ้างโดยตลอด เพราะภายในระบบนี้ ช่างฝีมือที่เป็นลูกจ้างมีโอกาสและมีเหตุผลที่จะหวังได้ว่า ในระยะเวลาอีกไม่กี่ปีข้างหน้าเขาอาจจะเขยิบฐานะขึ้นเป็นนายจ้าง โดยเปิดธุรกิจของตนเองได้เช่นเดียวกับนายจ้างคนอื่น ๆ ส่วนพวกผู้ฝึกอาชีพลูกมือ เมื่อฝึกฝนจนมีความชำนาญแล้วก็มีโอกาสเป็นช่างฝีมือและเลื่อนฐานะต่อไป จนเป็นนายจ้างได้เช่นกัน

การใช้แรงงานในสมัยนั้นเหมือนกับการใช้แรงงานในครอบครัว บ้านที่อยู่คือโรงงาน ไม่กำหนดเวลาทำงานอย่างเคร่งครัด ผู้ปฏิบัติงานซึ่งมีอยู่ ๓

ระดับ คือ หัวหน้านายช่างผู้เป็นเจ้าของโรงงาน ช่างฝีมือและผู้ฝึกงาน ต่างมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด การพิพาทกันก็ไม่ค่อยมี คนงานมีสถานภาพเป็นที่ยกย่องในสังคม เพราะมีโอกาสจะได้เลื่อนฐานะขึ้นเป็นนายจ้าง ฉะนั้น นายจ้างและลูกจ้างจึงมีความพอใจและสุขสบายตามสมควร โดยเฉพาะลูกจ้างภาวะความเป็นอยู่และชีวิตจิตใจในระยะนั้นอยู่ในเกณฑ์ที่ดี เนื่องจากเขามีโอกาสและความหวังว่าสามารถจะยกฐานะของตนได้ มิใช่ว่าจะต้องอยู่เป็นลูกจ้างคนงานตลอดไป แต่ระบบการทำงานแบบนี้ใช้กันอยู่ไม่นานนัก เพราะได้มีเหตุการณ์สำคัญเกิดขึ้นทำให้สภาพความเป็นอยู่ วิธีการผลิต การใช้แรงงานและสถานภาพของคนงานในสังคมเปลี่ยนไปจากที่มีอยู่เดิมอย่างมากมาย เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นนี้นักประวัติศาสตร์ส่วนใหญ่ขนานนามว่า "การปฏิวัติทางอุตสาหกรรม" หรือ "Industrial Revolution"

ผลที่เกิดขึ้นจากการปฏิวัติอุตสาหกรรม

ระหว่างประมาณ ค.ศ. ๑๗๖๐ ถึง ๑๘๓๐ (ประมาณ พ.ศ. ๒๓๐๓–๒๓๗๓) เป็นระยะเวลาที่นักประวัติศาสตร์ทั่วไปขนานนามว่าเป็นสมัยการปฏิวัติอุตสาหกรรมระยะต้น

การปฏิวัติทางอุตสาหกรรม ทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจได้รับความสำเร็จอย่างเห็นได้ชัด ความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจได้แผ่ตัวออกจากแหล่งอุตสาหกรรมไปยังภูมิภาคอื่น ๆ อีกด้วย และจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่งเกือบทั่วทั้งทวีปยุโรป แม้แต่ในสหรัฐอเมริกาเอง วิทยาการและเทคโนโลยีก็ได้มีการพัฒนามากยิ่งขึ้น ทรัพยากรธรรมชาติได้ถูกนำมาใช้ให้เกิด

ประโยชน์มากขึ้น ทรัพยากรมนุษย์ก็ได้รับการพัฒนาโดยมีการพัฒนาการศึกษาและการฝึกหัดอาชีพต่าง ๆ ทั้งภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติ ตลอดจนการค้นคว้าทดลองในห้องปฏิบัติการ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ได้สร้างความเจริญให้แก่โลกเป็นอย่างมาก อิทธิพลของการปฏิวัติอุตสาหกรรมก็ยังคงมีอยู่จนกระทั่งบัดนี้

อย่างไรก็ดี การปฏิวัติอุตสาหกรรมก็มีผลกระทบกระเทือนต่อสถานภาพของลูกจ้างและต่อความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเป็นอันมาก ดังจะเห็นได้ว่าในระยะเวลานี้ได้มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการผลิตจากแบบเดิมมาสู่แผนใหม่ โดยเริ่มใช้เครื่องจักรกลและเครื่องจักรไอน้ำ ซึ่งนักวิทยาศาสตร์ประดิษฐ์ขึ้น อันเป็นเหตุทำให้ระบบการทำงานเปลี่ยนจากระบบ **Craft Guild** มาเป็นระบบโรงงานที่เรียกในภาษาอังกฤษว่า **Factory System**

เมื่อได้มีการประดิษฐ์เครื่องจักรกลและเครื่องจักรไอน้ำมาใช้ในการผลิตแล้ว นักธุรกิจในสมัยนั้นก็ได้จัดตั้งโรงงานขึ้น เพื่อให้มีการผลิตสินค้าและสินใช้ต่าง ๆ โดยเครื่องจักรนั้น และโรงงานที่จัดตั้งขึ้นนี้ก็มีจุดมุ่งหมายสำหรับที่จะติดตั้งเครื่องจักรกลมากกว่าที่จะให้เป็นสถานประกอบการสำหรับคนทำงานตามแบบโรงงานสมัยใหม่อย่างที่เห็นอยู่ในปัจจุบัน การจัดตั้งโรงงานเพื่อดำเนินการผลิตนี้เป็นงานใหม่และมีผลสะท้อนไม่แต่เพียงในการเปลี่ยนแปลงวิธีการผลิตเท่านั้น แต่ยังผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบการใช้แรงงาน สภาพการทำงานและสถานภาพในสังคมของลูกจ้างผู้เป็นคนงานด้วย ซึ่งพอจะสรุปได้ดังนี้คือ

๑. ร้านเล็ก ๆ ซึ่งมีนายช่าง **Craft master** เป็นเจ้าของอยู่เดิมเปลี่ยนเป็นโรงงานหรือไม่ก็เลิกล้มกิจการไป ที่ต้องล้มเลิกไปก็เพราะมีทุนรอนไม่พอที่จะปรับร้านของตนให้เป็นโรงงาน หรือไม่มีกำลังพอที่จะแข่งขันกับโรงงานในระบบใหม่ได้ เมื่อไม่สามารถดำเนินกิจการของร้านในรูปเดิมต่อไปได้ หัวหน้าช่างรวมทั้งช่างฝีมือและผู้ฝึกงานจึงต้องเข้ามาทำงานในโรงงานที่เกิดขึ้นใหม่

ความเปลี่ยนแปลงในข้อนี้มีข้อน่าสังเกตว่า ช่างฝีมือซึ่งหวังจะเป็นนายช่างเจ้าของโรงงานต้องมาหางานทำเป็นลูกจ้างในโรงงานอุตสาหกรรม โดยไม่มีหวังที่จะเป็นนายช่างเจ้าของโรงงานได้เช่นเดิมอีกต่อไปแล้ว ความหวังของช่างทั้งหลายที่จะตั้งกิจการขึ้นเองจึงกลายเป็น "วิมานบนอากาศ" เขาจำเป็นที่จะต้องทำงานในฐานะเป็นลูกจ้างของโรงงานตลอดไป

๒. นักวิทยาศาสตร์และนักประดิษฐ์ได้นำเครื่องจักรกลที่ประดิษฐ์ใหม่ๆ เข้ามาช่วยเหลือในการผลิต โดยแบ่งงานออกเป็นส่วน ๆ หรือที่เรียกกันว่า **Job simplification** ระบบนี้ทำให้การทำงานง่ายขึ้น หญิงและเด็กที่ได้รับการฝึกเพียงเล็กน้อยก็สามารถทำได้ ในระยะเดียวกับที่มีการปฏิวัติอุตสาหกรรมก็มีการปฏิวัติทางเกษตรด้วย ทำให้ชาวนาสามารถผลิตผลผลิตทางเกษตรได้สูงขึ้นพอเพียงกับความต้องการ ทั้ง ๆ ที่ประชากรในระยะนี้ได้เพิ่มขึ้นอย่างมากมายและจำนวนคนงานในการเกษตรก็ลดลงไปกว่าเดิม ดังปรากฏตามสถิติของประเทศอังกฤษดังนี้คือ คนงานในเกษตรลดลงจากร้อยละ ๘๐ เหลือเพียงร้อยละ ๖๐ ในระหว่างปี ค.ศ. ๑๖๘๘–๑๗๕๐ และเหลือเพียงร้อยละ ๓๓ ในต้นศตวรรษที่ ๑๙ และลดลงเรื่อย ๆ จนกระทั่งคงเหลือเพียงร้อยละ ๒๐ ในกลางศตวรรษที่ ๑๙ คือปี ค.ศ. ๑๘๕๐ ครั้นถึงปี ค.ศ. ๑๘๘๐ คนงานในเกษตรเหลือเพียงร้อยละ ๑๐ เท่านั้น ในเวลาเดียวกัน ประชากรได้เพิ่มขึ้นอย่างมากมาย ดังที่ปรากฏให้เห็นว่าในครึ่งแรกของศตวรรษที่ ๑๘ มีประชากรเพิ่มขึ้นอย่างช้า ๆ แต่ได้เพิ่มทวีขึ้นอย่างรวดเร็วในครึ่งหลังของศตวรรษนี้ ดังจะเห็นได้ว่าจากปี ค.ศ. ๑๗๕๐–๑๘๒๐ ประชากรอังกฤษได้เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนเท่าตัว

จากข้อเท็จจริงนี้ ประกอบกับความเจริญในทางคมนาคม ชาวชนบทจึงหลั่งไหลเข้าสู่เมืองอย่างมากมาย เมื่อแรงงานในเมืองมีมากขึ้นอัตราค่าจ้างก็ต่ำลง ประกอบด้วยการแข่งขันในทางการผลิตและการค้า ค่าจ้าง ซึ่งถือว่าเป็น

ส่วนหนึ่งของต้นทุนในการผลิต ก็ยิ่งต่ำลงไปอีก คนงานเริ่มรู้สึกว่านายจ้างเป็นผู้กดค่าจ้างแรงงาน

๓. ในระยะนั้นเป็นระยะที่ระบบอาณานิคมกำลังรุ่งเรืองโดยเฉพาะประเทศอังกฤษประเทศเดียวมีอาณานิคมกว้างขวางมากจนถึงกับมีคำกล่าวว่า "The sun never sets on the British Empire" เมื่อมีอาณานิคมกว้างขวาง ตลาดการค้าก็กว้างขวางขึ้น ความต้องการสินค้าสำเร็จรูปมีมากขึ้น วัตถุดิบต่าง ๆ ที่จะส่งเข้ามาป้อนโรงงานก็มีมาก จำนวนโรงงานอุตสาหกรรมจึงเกิดขึ้นอย่างมากมาย แม้ว่าแรงงานในเมืองจะมีมาก แต่ก็ยังไม่พอกับความต้องการ เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมส่งคนไปชักชวนและจูงใจให้ชาวชนบทเข้ามาทำงานในเมืองหรือในเขตอุตสาหกรรม ด้วยเหตุที่นายจ้างจะมุ่งเอางานจากลูกจ้างแต่ฝ่ายเดียวโดยมิได้คำนึงถึงด้านสวัสดิภาพของคนงาน สภาพการทำงานจึงเสื่อมโทรม ความรู้สึกไม่เป็นมิตรต่อนายจ้างก็ยิ่งเพิ่มทวีขึ้น

๔. ในการจัดตั้งโรงงานใหม่ นายจ้างจำเป็นต้องกำหนดระเบียบข้อบังคับและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในการทำงาน เช่น เวลาทำงาน ค่าจ้าง ระเบียบวินัยของโรงงาน คุณภาพของงานและอื่น ๆ การกำหนดระเบียบการทำงานขึ้นนี้ก่อให้เกิดความอึดอัดใจในการปฏิบัติงานของบรรดาคนงานเป็นอันมาก เป็นเหตุให้เกิดปัญหาการบังคับบัญชา และการแรงงานสัมพันธ์ขึ้น เพราะคนงานเหล่านี้เป็นชาวชนบทยังไม่คุ้นกับสิ่งแวดล้อม และกฎเกณฑ์ข้อบังคับใหม่ ๆ ในโรงงาน เมื่อต้องตกอยู่ในฐานะเช่นนี้ทำให้รู้สึกเบื่อหน่ายและลำบากใจ เพราะไม่อาจที่จะทำงานได้อย่างเสรีเหมือนกับที่อยู่ในชนบท ความสัมพันธ์ระหว่างลูกจ้างคนงานกับนายจ้างจึงไม่สู้ราบรื่นนัก

๕. เมื่อธุรกิจการค้าขยายตัวมากขึ้น โรงงานก็เพิ่มมากขึ้น โรงงานเหล่านี้สร้างขึ้นโดยมิได้คำนึงถึงว่า สภาพของโรงงานจะมีสิ่งจำเป็นต่อความเป็น

อยู่ของคนงานหรือมีสภาพการทำงานที่มนุษย์พอจะทนทำได้หรือไม่ เมื่อนาน ๆ เข้าสุขภาพอนามัยและภาวะความเป็นอยู่ของคนงานก็เสื่อมโทรมลงจนถึงระดับที่พวกเราไม่อาจเชื่อได้ว่าจะเป็นไปได้ อากาศในโรงงานจะเย็นหรือร้อนอย่างไร แสงสว่างจะพอเพียงหรือไม่ โรงงานจะมีกลิ่นอับและสกปรกอย่างไร ก็ไม่มีใครสนใจเอาใจใส่ บางครั้งคนงานต้องยืนทำงานมีน้ำท่วมแค่ตาตุ่ม หญิงและเด็กต้องทำงานหนักร่วมกับชายฉกรรจ์ตั้งแต่พระอาทิตย์ขึ้นจนถึงพระอาทิตย์ตก ทำงานวันละ ๑๒–๑๔ ชั่วโมง และต้องพักอยู่ในบ้านเรือนที่มีสภาพและสิ่งแวดล้อมอันสกปรก แออัดยัดเยียดเต็มไปด้วยโรคภัยไข้เจ็บ คนงานต่างก็มาจากท้องที่ต่างกัน สังคมของเขาจึงไม่อาจเข้ากันได้ ความสุขที่เคยได้รับในสังคมของคนงานที่มีอยู่แต่ก่อนในชนบทและในสมัย **craft guild** ก็ถูกทำลายไปทีละน้อย ๆ คนงานเห็นว่า งานไม่ได้เป็นสิ่งที่จะทำให้ชีวิตมั่นคงสมบูรณ์เสียแล้ว หากเป็นสิ่งไร้ความหมายต่อชีวิต เป็นสิ่งที่จำต้องทนทำไปและควรแก่การหลีกเลี่ยงถ้ามีโอกาส* แต่ในทรรศนะของนายจ้างในสมัยนั้น นายจ้างเห็นว่าไม่ได้จ้างคนให้มาทำงาน เขาซื้อแต่เพียงแรงงานของคนงานเท่านั้น ถ้าคนงานไม่อาจจะทำงานให้ได้ นายจ้างก็เปลี่ยนใหม่ได้ เพราะการเปลี่ยนคนงานง่ายกว่าการเปลี่ยนเครื่องจักร เมื่อนายจ้างมีความรู้สึกเช่นนี้ ก็ขาดความสนใจ ความเอาใจใส่ดูแลสุขภาพอนามัยและสภาพการทำงานของคนงาน คนงานจึงมีสภาพความเป็นอยู่และสภาพการทำงานที่น่าสังเวชยิ่ง โดยเฉพาะในประเทศอังกฤษเด็ก ๆ ที่อายุยังน้อย ต้องถูกส่งเข้าไปทำงานในโรงงานใหม่ ๆ หรือเหมืองถ่านหินลึก ๆ ต้องทำงานทั้งกลางวันและกลางคืน ได้รับค่าจ้างต่ำ มีชีวิตอยู่โดยปราศจากการพักผ่อน ปราศจากการเหลียวแลเอาใจใส่ และปราศจาก

---

*แหล่งเสื่อมโทรมในจังหวัดพระนครปัจจุบันนี้ – จะดีกว่าหรือไม่ น่าจะได้ศึกษากันสักครั้ง

ความหวังใด ๆ ทั้งสิ้น นับว่าเป็นสภาพการณ์ที่น่าสลดใจและน่าเวทนาที่สุดเท่าที่เคยมีมาในอังกฤษ อังกฤษบันทึกเหตุการณ์เหล่านี้ไว้ในประวัติศาสตร์เพื่อเป็นเครื่องเตือนใจอนุชนรุ่นหลังว่า สมัยนั้นแม้จะอ้างว่านายจ้างและคนงานมีเสรีภาพเท่าเทียมกัน แต่ความเป็นจริงแล้ว เสรีภาพมีเฉพาะแต่นายจ้างเท่านั้น ฉะนั้นจะเห็นได้ว่า ผลที่เกิดขึ้นจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมนี้ถึงแม้ว่าจะได้นำความก้าวหน้ามาสู่ประเทศอังกฤษในด้านต่าง ๆ มากมายก็ตามแต่ก็ได้สร้างความทุกข์ยากให้แก่คนงานอย่างเหลือหลาย รัฐสภาอังกฤษเองถึงกับได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้น เรียกว่า The Royal Commissions and Committees of Inquiry ทำการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับเรื่องนี้ รายงานของคณะกรรมการชุดนี้ได้รับความสนใจเป็นอันมาก ซึ่งใคร่จะขอนำมาอ้างไว้ ณ ที่นี้ตอนหนึ่งว่า "much of the misfortune and miseries could be attributed to the lack of foresight and vision of the employers, industrialists, investors, and the society at large in that period" ซึ่งหมายความว่า "ความเคราะห์ร้ายและความทุกข์ยากที่ได้เกิดขึ้นนั้นเป็นเพราะบรรดานายจ้าง นักอุตสาหกรรม ผู้ลงทุนกิจการค้า และสังคมโดยทั่วไป ในระยะนั้นขาดมโนภาพที่ชัดแจ้งและไม่สามารถเล็งเห็นเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นได้ในอนาคต"

อนึ่ง ในขณะนั้นเป็นระยะเวลาที่ปรัชญาทางการเมืองและเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ที่เรียกว่า Laissez Faire กำลังแพร่หลาย และในทรรศนะของพวกเสรีนิยมนั้น เศรษฐกิจของประเทศจะรุ่งเรืองก้าวหน้าได้สูงสุด ถ้ารัฐเข้าแทรกแซงน้อยที่สุด อิทธิพลของระบบเสรีนิยมจึงทำให้เกือบจะไม่มีกฎหมายหรือข้อบังคับใด ๆ ที่จะควบคุมให้มีการวางหลักประกันให้แก่ลูกจ้าง แม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏว่าในระยะนั้นเศรษฐกิจได้รุ่งเรืองขึ้นเป็นอันมาก แต่ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากความรุ่งเรืองนี้ มีแต่เจ้าของโรงงานและผู้จัดการธุรกิจ ซึ่งเป็นคนส่วนน้อย

ของประเทศ ส่วนคนชั้นลูกจ้างซึ่งมีเป็นจำนวนมากนั้นไม่ได้รับประโยชน์มากนัก

ในระยะเวลาที่สภาพการทำงานและภาวะความเป็นอยู่ของคนงานกำลังอยู่ในภาวะที่เลวร้าย คาล มาร์กซ ซึ่งภายหลังได้สถาปนาลัทธิคอมมิวนิสต์ ได้กล่าวไว้ในคำประกาศของลัทธิคอมมิวนิสต์ว่า จะเกิดการต่อสู้ระหว่างชนชั้นขึ้น คือระหว่างชนชั้นนายทุนกับชนชั้นกรรมาชีพ เนื่องจากคนงานได้รับความลำบากยากแค้น และตกอยู่ในฐานะเสียเปรียบนายจ้างอย่างมากมาย คงจะมีสักวันหนึ่งที่คนงานทนไม่ได้ ลุกขึ้นก่อการปฏิวัติขับไล่นายจ้างผู้เป็นชนชั้นนายทุนให้หมดไป และนำทรัพย์สินของนายทุนไปรวมเป็นของรัฐ คำพยากรณ์ของมาร์กซ อาจจะเป็นความจริงขึ้นได้ หากในระยะต่อมาเหตุการณ์ที่ปรากฏขึ้นในสมัยนั้นมิได้เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือบุคคลสำคัญ ๆ ในสมัยนั้น เช่นนักปรัชญา นักเศรษฐศาสตร์ นักการเมือง นักอุตสาหกรรม นักประพันธ์ รวมทั้งนายทุนและผู้มีอำนาจปกครองบริหารประเทศพากันรู้สึกว่า ภาวะการอันเลวร้ายต่างๆ อันมีผลสืบเนื่องมาจาก factory system เป็นภัยต่อเศรษฐกิจ สังคม และการปกครองของประเทศอย่างยิ่ง จึงได้พยายามศึกษาหาทางปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้น เช่น การออกกฎหมายคุ้มครองการใช้แรงงานทั่วไป การใช้แรงงานหญิงและเด็ก รวมทั้งมีการพิจารณาปรับปรุงอัตราค่าจ้าง และการจ้างงานไปพร้อม ๆ กันด้วย ที่สำคัญ ๆ ก็คือนายทุนส่วนใหญ่ซึ่งเป็นนักอุตสาหกรรมได้มองเห็นว่า คนงานนั้นไม่เป็นแต่เพียงปัจจัยแห่งการผลิตแต่อย่างเดียว ยังเป็นผู้บริโภคอีกด้วย เมื่อคนมีรายได้น้อย ก็ทำให้อำนาจการซื้อน้อยลงไปด้วย และยิ่งนานวันเข้าก็ยิ่งเห็นว่า คนกับเครื่องจักรนั้นไม่เหมือนกัน คนที่มีฝีมือกับคนที่ไม่มีฝีมือมีความสามารถในการผลิตต่างกัน คนที่ยินดีเต็มใจทำงานกับคนที่จำทนทำงาน ผลของงานที่ได้รับก็ต่างกันมาก

เนื่องจากความตื่นตัวของนายทุน นักอุตสาหกรรม นักการเมือง ฯลฯ ดังกล่าวแล้ว พร้อมด้วยความสามารถของลูกจ้างที่รวมตัวกันจัดตั้งเป็นสมาคม ทำการเจรจาต่อรอง เพื่อกำหนดเงื่อนไขการจ้างงานกับนายจ้างได้ จึงทำให้ภาวะของการรับจ้างงานเปลี่ยนไปสู่การมีความหวังและการมีโอกาสที่จะให้มีชีวิตอยู่อย่างเสมอหน้าเสมอตากับผู้อื่นในสังคม ทำให้ความรู้สึกในเรื่องการแบ่งชั้นวรรณะและเรื่องชนชั้นลดลงและหมดไป คนงานจึงมีความพอใจ สงครามระหว่างชนชั้นจึงไม่เกิดขึ้น คำพยากรณ์ของมาร์กซ จึงไม่ปรากฏเป็นความจริง เว้นแต่ในประเทศที่มิได้มีการเปลี่ยนแปลง

ต้นกำเนิดของสมาคมลูกจ้าง

ในช่วงระยะเวลาของการเปลี่ยนแปลงทางระบบการผลิต การใช้แรงงาน และอุตสาหกรรมในครัวเรือนมาเป็นอุตสาหกรรมโรงงานตามที่ได้กล่าวไว้แล้ว การแบ่งแยกระหว่างชนชั้นนายทุนผู้เป็นนายจ้างกับคนงานซึ่งเป็นลูกจ้างเห็นได้ชัดเจน ทำให้สมาคมช่างฝีมือ อันประกอบด้วยลูกจ้าง นายจ้าง และผู้ฝึกอาชีพที่มีมาแต่เดิม ก่อนยุคปฏิวัติอุตสาหกรรม ไม่สามารถให้หลักประกันสนองความต้องการและความจำเป็นแก่ลูกจ้างได้อีกต่อไป ลูกจ้างจึงเห็นความจำเป็นที่จะต้องมีสมาคมของตนเองขึ้น ทำหน้าที่ป้องกันรักษาผลประโยชน์ของตน เพราะลำพังลูกจ้างคนเดียวย่อมไม่สามารถจะเจรจาให้เขาได้รับสิ่งต่าง ๆ ที่เขาต้องการและมีความจำเป็นที่จะต้องมี จึงได้รวมกันเข้าจัดตั้งสมาคม โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อต่อรองกับนายจ้างเกี่ยวกับเงื่อนไขการทำงาน และความมั่นคงในการรับจ้างทำงาน อันเป็นจุดเริ่มต้นของสหภาพแรงงานในปัจจุบัน

นี้ ในระยะนั้นการรวมตัวกันจัดตั้งเป็นสมาคมของลูกจ้าง ได้รับการต่อต้านอย่างรุนแรงจากนายจ้างและจากสังคมโดยทั่วไป ดังปรากฏในคำพิพากษาของศาลเกี่ยวกับคดีคนงานช่างทำรองเท้า ๘ คน ซึ่งเป็นสมาชิกของสมาคมช่างทำรองเท้า ได้ยื่นเรื่องราวขอขึ้นค่าจ้างต่อนายจ้างของตน คดีเรื่องนี้เรียกกันว่าคดี Cordwainers Conspiracy Case ถือเป็นเหตุการณ์ที่ได้สร้างข่าวอึกทึกครึกโครมมากในประวัติศาสตร์ของประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อปี ค.ศ. ๑๘๐๖ สาระสำคัญในคดีนี้โดยย่อก็คือว่า คนงานช่างทำรองเท้า ๘ คน ได้ยื่นเรื่องราวขอขึ้นค่าจ้างต่อนายจ้าง นอกจากนายจ้างจะไม่ยอมให้ขึ้นแล้ว ยังได้ฟ้องต่อศาลว่าลูกจ้าง ๘ คนนี้ รวมหัวสมคบกันจะก่อความไม่สงบเรียบร้อย อันเป็นผลกระทบกระเทือนต่อกิจการของนายจ้าง ศาลได้พิจารณาคดีนี้แล้ว ให้ลงโทษช่างทำรองเท้าทั้ง ๘ คน มีความผิดฐานร่วมกันก่อความไม่สงบ ที่เรียกในภาษาอังกฤษว่า Criminal Conspiracy โดยอ้างว่า ถ้าลูกจ้างแต่ละคนไปยื่นเรื่องราวขอเพิ่มค่าจ้างต่อนายจ้าง ก็ย่อมทำได้โดยชอบ แต่การที่ลูกจ้างตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไปมาร่วมมือร่วมใจกันดำเนินการเช่นนี้ เป็นการสมคบที่จะก่อให้เกิดความผิด เสียหายแก่นายจ้าง และมีผลกระทบกระเทือนต่อผู้ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกของสมาคม นับว่าเป็นความผิดทางอาญา มีเหตุการณ์ร้าย ๆ ในประวัติศาสตร์ในการต่อต้านลูกจ้างอีกหลายครั้งและหลายวิธี ซึ่งจะไม่ขอนำมากล่าวในที่นี้ เพราะจะยืดยาวเกินกว่าความประสงค์ของบทความนี้ แต่จะขอกล่าวย่อ ๆ ว่า การต่อสู้ระหว่างลูกจ้างและนายจ้าง บางครั้งเป็นไปถึงกับนองเลือด นายจ้างใช้วิธีการต่อต้านอย่างรุนแรง เช่น การทำบัญชีดำ ที่เรียกกันว่า blacklist อันเป็นบัญชีรายชื่อคนงานที่เป็นสมาชิกของสมาคมลูกจ้าง สำหรับนายจ้างจะได้แลกเปลี่ยนซึ่งกันและกันโดยมีข้อตกลงกันว่าจะไม่รับคนงานดังกล่าวเข้าทำงานในสถานประกอบการของตนเป็นอันขาด แต่ลูกจ้างก็ไม่ท้อถอยและไม่ยอมแพ้ เพียรพยายามจัดตั้งสมาคมของตนขึ้นสำเร็จจนได้ เพื่อประโยชน์ในการพิจารณา กรณีพิพาทระหว่างนายจ้าง

กับกลุ่มของลูกจ้างที่เกิดขึ้นในปี ค.ศ. ๑๘๐๖ ซึ่งศาลได้พิจารณาคดีนั้นสิ้นสุดไปแล้ว ครั้นต่อมาในปี ค.ศ. ๑๘๔๒ ได้มีคดีฟ้องร้องอย่างเดียวกันนี้เกิดขึ้นอีก แต่ในคราวนี้ศาลฎีกาของรัฐแมสซาจูเซทกลับตัดสินว่าการตั้งสมาคมของลูกจ้างคนงานไม่มีโทษทางอาญา การที่ลูกจ้างรวมกลุ่มกันขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการต่อรองเรื่องค่าจ้าง ไม่ถือว่าเป็นการขัดต่อกฎหมาย เป็นการสมควรตามวัตถุประสงค์ของสมาคมลูกจ้าง ถ้าสมาคมลูกจ้างได้ใช้อำนาจจากการรวมกลุ่มไปในทางที่ผิดแล้ว จะต้องพิสูจน์ได้ว่าสมาคมลูกจ้างได้กระทำความผิดจริง ไม่ว่าจะจงใจหรือไม่ก็ตามจึงจะมีความผิด จากคำตัดสินของศาลครั้งนี้เท่ากับเป็นการยอมรับว่าลูกจ้างลำพังแต่ผู้เดียวย่อมไม่มีกำลังพอที่จะทำการเจรจาต่อรองกับฝ่ายนายจ้างให้ได้ผล

ประวัติศาสตร์ได้จารึกบทบาทแห่งการต่อสู้อันขมขื่นและรุนแรงระหว่างนายจ้างและคนงานไว้อย่างยืดยาวและพิสดาร ในที่สุดรัฐบาลและสังคมก็ต้องยอมให้คนงานจัดตั้งสมาคมขึ้นได้โดยชอบด้วยกฎหมาย นายจ้างต้องยอมเข้าร่วมเจรจาต่อรองกับสมาคมลูกจ้าง ในฐานะตัวแทนของลูกจ้างซึ่งเป็นสมาชิกของตน นับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ทำให้คนงานมีความรู้สึกว่าตนมีฐานะในการทำงานดีขึ้น เพราะการรวมกันเป็นสมาคมนั้นเป็นกำลังอำนาจให้ลูกจ้างสามารถเจรจาเกี่ยวกับเงื่อนไขการทำงานได้อย่างมีประสิทธิผล เพราะเป็นดุลย์อำนาจระหว่างกันและกัน อธิบายโดยย่อก็คือว่า ถ้าสมาคมลูกจ้างไม่พอใจเงื่อนไขนั้น และไม่อาจตกลงกันได้ลูกจ้างก็อาจบอกปัดไม่ยอมทำงานให้กับนายจ้างได้เป็นกลุ่มก้อน อันเป็นผลให้การดำเนินงานของนายจ้างต้องหยุดชะงักลง ที่เรียกว่าการนัดหยุดงาน ส่วนนายจ้างหากเห็นว่าข้อเรียกร้องของลูกจ้างสูงเกินสมควรและไม่เหมาะสม ก็อาจจะหยุดกิจการและเลิกจ้างลูกจ้างเหล่านั้นได้เช่นกัน ที่เรียกว่า การปิดงานงดจ้าง แต่ถ้าทั้งสองฝ่ายสามารถตกลงกันได้ ก็จะได้ทำสัญญากำหนดเงื่อนไขการทำงานนี้

ไว้เป็นข้อผูกมัดในการปฏิบัติต่อกัน นักเศรษฐศาสตร์แรงงานได้มีความเห็นสอดคล้องต้องกันว่า การที่นายจ้างและลูกจ้างสามารถตกลงทำสัญญาจ้างงานกันได้นี้เป็นผลดีต่อการผลิตของนายจ้าง เพราะสัญญาที่ได้ลงชื่อกันนั้น เป็นหลักประกันในการทำงาน คนงานก็จะมาทำงานด้วยความมั่นใจ ปราศจากความหวาดกลัวและหวาดระแวง ในเวลาเดียวกันนายจ้างก็มีหลักประกันจากสมาคมลูกจ้างว่าลูกจ้างที่เป็นสมาชิกจะต้องทำงานให้นายจ้างเต็มความสามารถ และอยู่ในระเบียบวินัยตามข้อตกลงในสัญญานั้น ๆ ด้วย นอกจากนี้ในทรรศนะของการปกครองก็ถือว่า วิธีการนี้เป็นวิถีทางแห่งระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือเป็นเสรีภาพในทางเศรษฐกิจ เพราะว่าการที่บุคคลผู้หนึ่งผู้ใดจะจ้างใครทำงานก็ดี และบุคคลผู้ใดจะรับเป็นลูกจ้างทำงานให้กับผู้ใดก็ดี ย่อมเป็นสิทธิเสรีภาพของแต่ละบุคคลที่จะกระทำได้ตามใจชอบ

จากวิวัฒนาการของสมาคมลูกจ้างตามที่กล่าวข้างต้น เห็นได้ว่าสาเหตุที่ทำให้ลูกจ้างรวมตัวกันตั้งเป็นสมาคม เพราะลูกจ้างไม่สามารถที่จะต่อรองกำหนดเงื่อนไขการทำงานกับนายจ้างได้โดยลูกจ้างแต่ละคน จึงจำเป็นที่จะรวมกันเป็นสมาคม สมาคมนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของลูกจ้างผู้เป็นสมาชิกในเรื่องความมั่นคงแน่นอนของการมีงานทำ การมีรายได้ ตลอดจนสวัสดิการให้เหมาะสมแก่ความจำเป็นและเท่าเทียมใกล้เคียงกับบุคคลอื่น ๆ ในสังคม โดยลูกจ้างเองก็จะทำงานให้กับนายจ้างอย่างเต็มความสามารถ เพื่อให้มีผลผลิตสูง และมีกำไรมากยิ่งขึ้น เพราะลูกจ้างก็ย่อมรู้ดีว่านายจ้างจะไม่ยอมขาดทุนโดยการจ่ายและขึ้นค่าจ้างให้แก่คนงานโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรอย่างแน่นอน

ปัญหาที่ควรจะพิจารณาอีกข้อหนึ่งก็คือว่า ระบบสมาคมลูกจ้างกับลัทธิคอมมิวนิสต์มีความแตกต่างหรือเหมือนกันอย่างไร ?

หลักการและวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งสมาคมลูกจ้าง แตกต่างกับของลัทธิคอมมิวนิสต์ของ คาล มาร์กซ อย่างที่จะเข้ากันไม่ได้เลย แม้ว่าของสองสิ่งนี้จะได้เกิดขึ้นในระยะเวลาไล่เลี่ยกัน และแม้ว่าทั้งสมาคมลูกจ้างกับลัทธิคอมมิว-นิสต์จะเป็นปฏิกิริยาที่เกิดขึ้นจากสิ่งเดียวกัน คือ สภาพการทำงานและความเป็นอยู่อันเลวร้ายของลูกจ้างในสมัยที่มีการปฏิวัติอุตสาหกรรม ข้อแตกต่างที่สำคัญระหว่างสมาคมลูกจ้างกับลัทธิคอมมิวนิสต์ก็คือ สมาคมลูกจ้างมีหลักการเพื่อป้อง-กันรักษาผลประโยชน์ของคนงานโดยวิธีการเจรจาต่อรองกับนายจ้าง เพื่อกำหนดสภาพการจ้างงานที่เป็นธรรม และมีลักษณะที่จะส่งเสริมความก้าวหน้าในกิจการนั้น ๆ พร้อมกันไปด้วย เป็นการดำเนินการโดยสันติวิธี ถ้าการเจรจาไม่ได้ผลและถึงที่สุดแล้ว จึงร่วมกันนัดหยุดงาน ฉะนั้น จะเห็นได้ว่า การนัดหยุดงานนั้นเป็นวิธีการขั้นสุดท้ายเพื่อให้นายจ้างยอมรับเงื่อนไข แต่ก็ยังนิยมระบบนายทุนเสรีนิยมอยู่ ด้วยเหตุนี้ วัตถุประสงค์สำคัญของสมาคมลูกจ้างจึงเป็นการหาหลักประกันในการทำงานให้แก่คนงานนั่นเอง ซึ่งผิดกับลัทธิคอมมิวนิสต์ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว จุดประสงค์ของลัทธิคอมมิวนิสต์เป็นจุดประสงค์ที่รุนแรง มุ่งจะใช้พลังของคนงานเปลี่ยนแปลงระบบสังคมให้มีชนชั้นเดียวกันหมดไม่มีนายทุนผู้เป็นนายจ้างเหลืออยู่ในสังคมอีกต่อไป ผิดกับวัตถุประสงค์และหลักการของสมาคมลูกจ้าง ซึ่งยังคงสนับสนุนและยอมรับให้มีนายทุนเป็นนายจ้างอยู่ ต้องการแต่เพียงให้มีสมาคมลูกจ้างเป็นตัวแทนเรียกร้องให้คนงานผู้เป็นลูกจ้างได้รับหลักประกันในการทำงานพอเพียง และให้ได้รับส่วนแบ่งจากการทำงานอย่างเป็นธรรม ตามความปรารถนาของวิญญูชน โดยไม่มีวัตถุประสงค์ทางการเมืองแต่ประการใด

ปัจจุบันนี้ในประเทศเสรีประชาธิปไตยฝ่ายตะวันตก ซึ่งประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพในทางการเมืองโดยสมบูรณ์ มีพรรคการเมืองที่นิยมลัทธิใด ๆ ก็

ได้ปรากฏว่าในประเทศเสรีประชาธิปไตยเหล่านี้ พรรคคอมมิวนิสต์พ่ายแพ้ในการเลือกตั้งทุกแห่งและทุกครั้ง ทั้ง ๆ ที่ประเทศเหล่านี้เป็นประเทศอุตสาหกรรม มีประชากรส่วนใหญ่เป็นลูกจ้างหรือคนงาน และมีสมาคมลูกจ้างดำเนินการเป็นผู้แทนลูกจ้างอยู่อย่างกว้างขวาง

แรงงานมีบทบาทในการพัฒนาประเทศอย่างไร*

เทียน อัชกุล

สวัสดี ท่านผู้ฟังที่เคารพ

เนื่องจากวันนี้ วันที่ ๑ พฤษภาคม เป็นวันที่ประกาศกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ได้กำหนดให้เป็นวันหยุดตามประเพณีนิยม และให้นายจ้างจัดให้ลูกจ้างได้หยุดงานในวันนี้ เพื่อแสดงความระลึกถึงความสำคัญของผู้ใช้แรงงานทั้งหลาย

กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย จึงเห็นเป็นโอกาสอันควรที่จะพูดถึงบทบาทของลูกจ้าง คนงาน ที่มีต่อการพัฒนาประเทศให้ท่านได้ฟังพอเป็นสังเขป

ยุคนี้เป็นยุคพัฒนา จะเหลียวมองทางใดก็เต็มไปด้วยความเปลี่ยนแปลงก้าวหน้า ทั้งในกรุงเทพ ฯ นครหลวง และไกลออกไปยังจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศ อาคารและสิ่งปลูกสร้างนานาชนิดกำลังก่อสร้างขึ้นอย่างมากมาย ท่านคงได้เห็นมาแล้ว โรงแรมขนาดใหญ่มหึมาสูง ๑๐ ชั้น ๒๐ ชั้นก็มี โรงภาพยนตร์ขนาดใหญ่บรรจุคนดูนับพันคน โรงเรียนขนาดใหญ่ทันสมัยหลายสิบแห่ง สะพานข้ามคูคลองต่าง ๆ ที่มีอยู่แต่เก่าก่อนได้รับการรื้อถอน สร้างใหม่ให้กว้างขวาง

---

*อ่านทางวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๑๒

พอเพียงกับยวดยานที่แล่นไปมา อาคารตึกแถวใหม่ ๆ สูง ๓–๔ ชั้นกำลังก่อสร้างอยู่แทบทุกถนน และโรงงานอุตสาหกรรมที่เพิ่มพูนขึ้นมานับพัน ๆ แห่ง

ไกลออกไปจากนครหลวง ท่านจะได้เห็นถนนสายใหญ่ ๆ หลายสายพุ่งตรงออกไปยังจังหวัดต่าง ๆ ทั้งทางเหนือ ทางใต้ ทางทิศตะวันออกและทางทิศตะวันตก ล้วนแต่เป็นถนนชั้นหนึ่งที่ทันสมัย มีผิวจราจรกว้างขวาง พื้นถนนราบเรียบ ท่านสามารถขับรถได้สะดวกสบาย ถนนบางตอนกำลังอยู่ในระหว่างการก่อสร้าง มีคนงานนับร้อยนับพันกำลังทำงานอยู่ ในพื้นที่บางจังหวัดท่านจะได้เห็นการสร้างเขื่อนพลังน้ำอันมหึมามีคนงานร่วมหมื่นตั้งชมรมกันอยู่ ร่วมมือกันทำงานสร้างเขื่อนยักษ์กั้นแม่น้ำสายใหญ่ ๆ ไว้ทั้งสายเพื่อนำน้ำมาใช้ประโยชน์ในการเกษตรและพลังงานในการอุตสาหกรรม ในการทำงานของพวกเขาเหล่านั้น ท่านจะได้เห็นเขาทำการเจาะภูเขาทั้งลูก ระเบิดหิน ขุดอุโมงค์ขนาดยักษ์ลอดเข้าไปใต้ภูเขา ล้วนเป็นงานที่ยากยิ่ง ใช้เวลาในการก่อสร้างนานนับปี สิ้นเงินนับร้อยนับพันล้านบาท การทำงานของลูกจ้างคนงานในสถานประกอบการบางแห่งจะต้องเสี่ยงต่ออันตรายและความลำบากยากเข็ญอยู่ เพราะจะต้องประสบกับกลิ่น ไอ ควัน ก๊าซ ฝุ่นละออง ความสั่นสะเทือน ความร้อนจัด ความเย็นจัด งานอันตราย สารเคมี และวัตถุมีพิษอยู่ก็ตาม

ถ้าท่านเข้าไปในโรงงานหล่อหลอมโลหะหรือโรงงานที่ต้องการใช้ความร้อนสูง จะเห็นคนงานทำงานอยู่หน้าเตาไฟที่ร้อนแรงจัด ท่านยืนอยู่ไกล ๆ ก็ยังรู้สึกร้อน แต่คนงานจะต้องทำงานอยู่หน้าเตาไฟในระยะใกล้นานนับชั่วโมง เปลวไฟสีแดงฉานลุกโชนอยู่ตลอดเวลา ท่านลองนึกวาดภาพดูก็แล้วกันว่าพลังความร้อนซึ่งสามารถเผาเหล็กหรือทรายให้ละลายได้นั้นจะร้อนแรงสักเพียงไหน

จากโรงงานหล่อหลอมโลหะหรือโรงงานที่ใช้ความร้อนสูงนี้ ถ้าท่านไปชมโรงงานห้องเย็นต่าง ๆ ท่านจะเห็นคนงานหญิงชายจำนวนมากนั่งชำแหละกุ้งปลาสด ๆ อยู่บนพื้นซีเมนต์ที่มีน้ำไหลนองอยู่ตลอดเวลา กลิ่นคาวของกุ้งและปลาคละคลุ้งไปทั่ว คนงานจำนวนหนึ่งกำลังลำเลียงกุ้งปลาที่ชำแหละแล้วเข้าเก็บไว้ในห้องเย็นซึ่งมีความเย็นจัดจนสามารถทำให้น้ำเป็นน้ำแข็งได้ คนงานจะต้องทำงานอยู่ในสภาพเช่นนี้วันหนึ่งหลาย ๆ ชั่วโมง และต้องทำอยู่เช่นนี้ตลอดไป

ผลผลิตจากโรงงานเหล่านี้และโรงงานอื่นๆ อีกหลายประการหลายประเภท ช่วยให้ท่านได้มีเครื่องอุปโภคบริโภคอยู่ตลอดไปโดยไม่ขาดแคลน

จากตัวอย่างเพียงเล็กน้อยเท่าที่กล่าวมานี้ ท่านจะเห็นได้ว่าคุณค่าของแรงงานนั้นมีอยู่เพียงใด ความสำคัญของแรงงานย่อมมีอยู่ทั่วกันทุกระดับไม่ว่าคนงานจะทำงานอย่างใด ย่อมมีความสำคัญและมีประโยชน์ด้วยกันทั้งสิ้น แม้แต่คนงานกวาดถนน เก็บขยะมูลฝอย ยามที่เขาเหล่านั้นทำงานกันตามปกติ ท่านอาจจะไม่ได้คิดถึงพวกเขาเลย แต่เมื่อเขาหยุดงานไป ถนนหนทางรกรุงรังไปด้วยขยะมูลฝอย ตามบ้าน ตามโรงงาน มีกองขยะกองโตสุมอยู่เต็ม ส่งกลิ่นเหม็นน่ารำคาญ และเป็นแหล่งเพาะเชื้อโรคที่เป็นภัยร้ายแรงต่อชุมชน เมื่อนั้นแหละเราจึงจะเห็นความสำคัญของคนงานกวาดขยะขึ้นมาทันที

แรงงานยังคงมีความสำคัญอยู่ตลอดไป แม้ว่าในปัจจุบันโลกจะวิวัฒนาการไปเป็นอันมาก มีการนำเอาเครื่องจักรกลอันทันสมัยมาใช้แทนแรงงานมนุษย์แล้วเป็นอันมากก็ตาม ความสำคัญของแรงงานก็มิได้ลดน้อยลงแต่อย่างใด เพราะยังเป็นผู้ผลิตและควบคุมการใช้เครื่องจักรเครื่องยนต์กลไกนั้น ๆ อยู่ทั้งสิ้น โดยเฉพาะประเทศไทยเป็นที่ยอมรับแล้วว่า การอุตสาหกรรมเพิ่งจะเริ่มต้นกันอย่างจริงจังเมื่อไม่นานมานี้ การผลิตยังไม่เจริญถึงขนาดที่จะให้เครื่องจักรทำงานมาก

มายเท่าเทียมกับประเทศที่การอุตสาหกรรมได้พัฒนาแล้ว งานส่วนใหญ่ของโรงงานทุกแห่งยังต้องใช้แรงงานคนเป็นปัจจัยสำคัญในการผลิต

แรงงานจึงเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาประเทศ เพราะแรงงานมีส่วนช่วยสร้างสรรบ้านเมืองให้เจริญรุ่งเรือง แรงงานมีส่วนช่วยให้ท่านทั้งหลายได้มีความสุขสบายนานาประการ แรงงานมีส่วนช่วยให้ท่านทั้งหลายมีเครื่องอุปโภคบริโภคโดยมิขาดแคลน แรงงานมีส่วนช่วยให้ท่านได้บริการในเรื่องต่างๆ ที่ท่านต้องการและจำเป็นต้องมี

เนื่องด้วยความสำคัญของแรงงานได้มีอยู่ดังกล่าวมาแล้ว ทางราชการจึงได้กำหนดให้วันนี้เป็นวันที่ระลึกเพื่อบรรดาลูกจ้างคนงานจะได้ตระหนักถึงความสำคัญและความรับผิดชอบของตนในการพัฒนาประเทศ

การคุ้มครองแรงงาน*

เทียน อัชกุล

การคุ้มครองแรงงาน คือ การดำเนินการเพื่อให้การใช้แรงงานเป็นไปโดยความเป็นธรรมและความเหมาะสม กล่าวคือ ให้คนงานที่หาเลี้ยงชีพด้วยการรับจ้างได้ทำงานด้วยความปลอดภัย มีการเสี่ยงอันตรายน้อยที่สุด มีสถานที่ทำงานที่ถูกสุขลักษณะ มีเวลาทำงานแต่พอควร มีเวลาพักผ่อนพอเพียง ได้รับความเป็นธรรมในการจ่ายค่าจ้างและค่าตอบแทนการทำงานอย่างอื่น ตลอดจนมีหลักประกันความมั่นคงในการทำงาน

โดยปกติของการดำเนินงานคุ้มครองแรงงานนั้น รัฐบาลเป็นผู้กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสุดในการใช้แรงงานไว้ในรูปกฎหมายหรือข้อบังคับให้นายจ้างปฏิบัติต่อลูกจ้าง ทั้งนี้ โดยมีเหตุผลหลายประการด้วยกันคือ ในทางเศรษฐกิจการคุ้มครองแรงงานเป็นการดูแลรักษาแรงงานไว้เพื่อทำประโยชน์สูงสุดต่อการผลิตของประเทศ รัฐบาลต้องลงทุนไปมิใช่น้อยในการสร้างสรรคนงาน เช่น การจัดบริการสาธารณสุข การให้การศึกษาอบรมเพื่อให้มีความรู้หรือฝีมือดี สามารถเป็นกำลังผลิตของชาติได้ หากแรงงานเหล่านี้ถูกใช้หักโหมโดยมิได้คำนึงถึงหลักความสามารถตามธรรมชาติของคน และการดูแลสวัสดิภาพเพื่อประโยชน์ในระยะยาว แทนที่จะได้ผลผลิตสูงก็จะกลายเป็นการบั่นทอนแรงงานซึ่งเป็นกำลังของการผลิตให้ลดลง ยิ่งถ้าเกิดอุบัติเหตุในการทำงาน ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นก็จะ

---

*บทความนี้ลงในหนังสือที่ระลึกของกระทรวงสาธารณสุข เนื่องในวันอนามัยโลก ๗ เมษายน ๒๕๑๒

ทำให้ต้นทุนในการผลิตสูงขึ้นไปอีก นอกจากนั้นยังเป็นผลทางสังคมและการเมืองอีกด้วย เนื่องจากลูกจ้างต้องอาศัยค่าจ้างจากนายจ้างเป็นรายได้เลี้ยงชีพตนและครอบครัว หากไม่ได้รับการคุ้มครองสวัสดิภาพในการทำงาน หรือไม่มีหลักประกันในความมั่นคงในการรับจ้างทำงาน เช่น ถูกนายจ้างเลิกจ้างหรือปลดออกจากงานโดยไม่มีเหตุผล หรือโดยไม่มีกฎเกณฑ์ ลูกจ้างและครอบครัวได้รับความเดือดร้อนก็จะก่อให้เกิดปัญหาสังคมขึ้นได้นานาประการ ทั้งอาจก่อให้เกิดความรู้สึกว่าตนถูกทอดทิ้ง ไม่ได้รับความเอาใจใส่พอเพียงจากนายจ้างและโดยเฉพาะจากรัฐบาล ปัญหาทางการเมืองและสังคมก็เกิดตามขึ้นมาทันที ฉะนั้น จึงเป็นภาระของรัฐบาลที่จะต้องยื่นมือเข้าเกี่ยวข้อง ให้นายจ้างให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างโดยกำหนดมาตรฐานการใช้แรงงานขึ้น อนึ่ง การออกกฎหมายหรือข้อบังคับคุ้มครองแรงงานยังเป็นการป้องกันและให้ความเป็นธรรมแก่นายจ้างด้วยการกำหนดมาตรฐานสภาพการทำงานของลูกจ้างให้อยู่ในระดับเดียวกัน เพื่อมิให้นายจ้างเสียเปรียบกันในการแข่งขัน สำหรับเรื่องนี้นานาประเทศก็ยอมรับ จึงได้กำหนดให้มีมาตรฐานระหว่างประเทศในการคุ้มครองแรงงาน ซึ่งจะทำให้การแข่งขันเป็นไปอย่างเป็นธรรม

อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากมาตรฐานขั้นต่ำสุดที่รัฐบาลได้กำหนดไว้แล้วนั้น นายจ้างอาจจัดให้คนงานมีสวัสดิการอื่น ๆ เพิ่มขึ้นหรืออาจขยายไปถึงสวัสดิภาพในด้านความเป็นอยู่ของคนงานและครอบครัวได้ด้วย เพราะการให้ความคุ้มครองดูแลคนอย่างดี เป็นส่วนหนึ่งที่จะส่งผลให้ได้งานดีมีผลผลิตสูงขึ้น นำไปสู่ความสำเร็จและความสงบราบรื่นของสถานประกอบการด้วย อันเป็นความปรารถนาของทั้งลูกจ้าง นายจ้างและรัฐบาลด้วยกันทั้งสามฝ่าย

สำหรับประเทศไทย ในจำนวนประชากรวัยทำงานซึ่งมีประมาณ ๑๕ ล้านคนนั้น แม้ส่วนใหญ่จะประกอบอาชีพเกษตรกรรม ทำงานให้กับครอบครัว

ของตน แต่ก็มีผู้ที่รับจ้างทำงานอยู่ในกิจการที่ไม่ใช่เกษตรอยู่มิใช่น้อย คือ มีประมาณ ๒ ล้านคนเศษ และจำนวนผู้รับจ้างทำงาน ซึ่งจะต้องได้รับการคุ้มครองก็กำลังจะทวีขึ้นเรื่อย ๆ อย่างรวดเร็ว เนื่องจากการขยายตัวของธุรกิจและอุตสาหกรรมของประเทศ สวัสดิภาพในการทำงานของคนงานเหล่านี้ ได้รับการคุ้มครองโดยประกาศกระทรวงมหาดไทย ออกโดยอาศัยอำนาจตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๙ ประกาศกระทรวงมหาดไทยเหล่านี้ได้วางหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองแรงงานไว้พอสรุปได้ดังนี้

ข้อกำหนดเกี่ยวกับเวลาทำงาน

๑. กำหนดจำนวนชั่วโมงทำงานตามปกติของลูกจ้างตามประเภทและลักษณะงาน คือในงานอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และงานอันอาจเป็นอันตรายแก่สุขภาพอนามัยหรือร่างกายของลูกจ้าง

๒. กำหนดให้มีเวลาหยุดพัก วันหยุดงานประจำสัปดาห์ วันหยุดงานตามประเพณีนิยม และวันหยุดพักผ่อนประจำปี

๓. กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ่ายค่าล่วงเวลาในการทำงานล่วงเวลา

๔. กำหนดให้มีหลักฐานเกี่ยวกับงานซึ่งระบุรายชื่อลูกจ้าง เวลาเริ่มและเลิกงาน อัตราค่าจ้าง ระยะเวลาจ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา

ข้อกำหนดเกี่ยวกับความมั่นคงในการทำงาน

๑. กำหนดให้นายจ้างต้องจ่ายเงินค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างที่ให้ออกจากงานโดยไม่มีความผิด

ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการ

๑. กำหนดเป็นมาตรฐานต่ำสุดให้นายจ้างจัดสวัสดิการเพื่อสุขภาพอนามัยของลูกจ้าง ได้แก่การจัดน้ำดื่ม ห้องน้ำ ห้องส้วม อุปกรณ์ และบริการในการรักษาพยาบาล ตามสภาพของงาน และขนาดของสถานประกอบการ

๒. กำหนดให้ลูกจ้างมีสิทธิลาหยุดพักรักษาตัว และหลักเกณฑ์ที่จะได้รับค่าจ้างกับค่ารักษาพยาบาลเมื่อลูกจ้างเจ็บป่วย

ข้อกำหนดเกี่ยวกับค่าทดแทน

๑. กำหนดให้นายจ้างจ่ายค่าทดแทนและค่ารักษาพยาบาลให้คนงานที่ประสบอันตรายเนื่องจากการทำงานให้นายจ้าง หรือเจ็บป่วยด้วยโรคซึ่งเกิดจากการทำงาน หรือจ่ายให้แก่ผู้อยู่ในอุปการะในกรณีที่คนงานถึงแก่ความตาย

๒. กำหนดให้นายจ้างและลูกจ้างแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบถึงการประสบอันตรายหรือการเจ็บป่วยดังกล่าวนั้น และกำหนดวิธีการเรียกค่าทดแทนไว้สำหรับลูกจ้างหรือผู้อยู่ในอุปการะของลูกจ้างแล้วแต่กรณี

ข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้แรงงานหญิง

๑. กำหนดข้อห้ามในเรื่องเวลาทำงานของหญิงในงานอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมในเวลากลางคืนบางเวลา แต่ถ้าเป็นงานซึ่งตามลักษณะและสภาพ

แล้วต้องทำในเวลาเช่นนั้น ก็จะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ออกใบอนุญาตเสียก่อน

๒. กำหนดลักษณะงานที่ห้ามมิให้หญิงทำ

๓. กำหนดให้หญิงมีครรภ์มีสิทธิลาพัก และลาคลอด และในระหว่างนี้อาจขอเปลี่ยนงานในหน้าที่ใหม่เป็นการชั่วคราวได้

ข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก

๑. กำหนดอายุขั้นต่ำสุดของเด็กที่นายจ้างจะรับเข้าทำงานได้

๒. กำหนดวัน และเวลาที่ห้ามมิให้เด็กบางวัยทำงาน

๓. กำหนดลักษณะงานที่ห้ามมิให้เด็กทำ

ข้อกำหนดในการระงับข้อพิพาท

๑. กำหนดมาตรการในการป้องกันและระงับข้อพิพาทแรงงานระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง

๒. พยายามให้ทั้งสองฝ่ายทำข้อตกลงกำหนดเงื่อนไขในการจ้างงาน

กรมแรงงาน ซึ่งรับผิดชอบในการตรวจตราดูแลให้การปฏิบัติตามกฎหมายนี้ มีเจ้าหน้าที่ที่เรียกว่าสารวัตรแรงงาน คอยตรวจตราอยู่เป็นประจำ และขณะเดียวกันก็เปิดโอกาสให้คนงานที่ไม่ได้รับการปฏิบัติตามที่กำหนดไว้

ร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ แต่ก็ยังปรากฏว่ามีการละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอยู่ไม่น้อย ทั้งนี้ ก็เนื่องจากว่ามาตรฐานขั้นต่ำในการคุ้มครองแรงงานเป็นสิ่งใหม่สำหรับประเทศเรา เพิ่งมีเป็นครั้งแรกเมื่อประกาศใช้ พ.ร.บ. แรงงาน ๒๔๙๙ การที่จะให้นายจ้างมีความเข้าใจและเห็นความสำคัญของการจัดให้คนงานมีสวัสดิภาพในการทำงานได้นั้น จะต้องใช้เวลาพอสมควร แม้ในประเทศอื่น ๆ โดยเฉพาะประเทศตะวันตก ในระยะแรกที่มีการออกกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ก็มีผู้ไม่เห็นด้วยและพยายามไม่ปฏิบัติตามเป็นอย่างมาก แต่กาลเวลาก็ได้พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่า รัฐบาลไม่ใช่จะกะเกณฑ์ให้นายจ้างให้ประโยชน์แก่คนงานแต่ฝ่ายเดียว โดยไม่คำนึงว่านายจ้างจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการนี้ เพราะแม้ผลการคุ้มครองแรงงานในเบื้องต้นมุ่งให้แก่ลูกจ้างก็จริง แต่เมื่อลูกจ้างได้รับการคุ้มครองก็จะเกิดความมั่นใจว่าตนมีหลักประกันในการทำงาน มีกำลังใจทำงาน มีความรู้สึกในด้านดีต่อนายจ้าง ทำให้ทำงานร่วมกันโดยสงบราบรื่น ผลดีของการดำเนินการนั้นจะตกแก่นายจ้างเองด้วย และประโยชน์ในขั้นสุดท้ายก็คือความเจริญก้าวหน้าของธุรกิจทั้งหลาย นำมาซึ่งความมั่งคั่งแก่เศรษฐกิจของประเทศเป็นส่วนรวม

SOME ASPECTS OF LABOUR-MANAGEMENT RELATIONS IN THAILAND*

THIEN ASHAKUL

Mr. President, Ladies and Gentlemen,

It gives me such a great pleasure and privilege to be with you. Especially your President, I have had the honour to be invited to participate with him in the Problem Analysis and Decision Making Seminar at the Nipa Lodge a few years ago. My participation in that Seminar has confirmed and strengthened my original belief that it is among the business executives and industrialists that the greatest vitality of thinking is to be found. Therefore, I am very pleased indeed to be among you-the great and practical thinkers today.

I must first point out that I have no intention whatsoever to give you a lecture or to deliver a speech today. But my mission here is to make a special and personal appeal for your co-operation on a matter of prime importance to the social and economic development of Thailand, that is, about the subject of labour-management relations in Thailand.

As you are well aware that Thailand is presently entering into a phase of rapid industrialisation. Such industrialisation has some similarities of the Industrial Revolution of Europe that started some two hundred years ago.

I am sure that all of you are familiar with the history of the Industrial Revolution. Althought it has brought about much progress in many fields, the Industrial Revolution caused untold miseries and hardship to the workpeople. Much of the misfortune and miseries could be attributed to the lack of foresight and vision of the employers, industrialists, investors,

---

* An Address to the American Chamber of Commerce in Thailand, May 21, 1969 at the Siam Inter-Continental Hotel, Bangkok.

and the society at large in that period. This indeed is the conclusion of the Reports of the Royal Commissions and Committees of Inquiry that were appointed by the English Parliament at that time. As you are already aware, trade unions have emerged as a consequence of the change in the system of employment brought about by the Industrial Revolution.

For Thailand, our industrialisation comes late and has only just begun. Once the industrialised process is underway, the problems of labour-management relations will inevitably follow. At present, Thai workers are not organised into any forms of combinations or trade unions. However, the situation has changed since the promulgation of the Constitution of Thailand. I am sure that you have already has the knowledge of the Radio Bulletin of the Department of Public Relations of November 22, B.E. 2511 (1968) as broadcast by the Radio of Thailand.

It stated that "the Ministry of Interior has made a recommendation that, in accordance with the Constitution of Thailand, workers have the right to form associations under the Civil and Commercial Code, having objectives and activities in compliance with the provisions of the Settlement of Labour Disputes Act, B.E. 2508 (1965). Such associations would have similar functions as the trade unions, but no specific procedures are provided. The Ministry of Interior has considered it carefully and decided that worker occupational associations are to be established. Therefore, the Council of Ministers has agreed to let the Ministry of Interior draft a new law on labour or worker associations for submitting to the Council for consideration and approval."

As a matter of fact, the Thai workers today have the right to form their organisations or trade unions. Such organisations will have as wide a scope as that of the trade unions in Europe and America, because we have not had any legislation providing rules and procedures on the relationship between the employers and trade unions. This gives us a great deal of worry. The reason is that our workers may want to adopt the system of trade unions of your country or that of other neighbouring Asian countries. But they may not be able to utilise it properly owing to the lack of adequate training and understanding of such a system. The people of your country have had experiences in such matter for many decades, while our Asian neighbours have adopted their systems from their European and American friends many years ago. Our Thai workers have very, very little understanding and knowledge or almost none at all in this matter.

Therefore, the Ministry of Interior has drafted a new Labour Relations Law in line with the reality and the stage of development in Thailand. It has already been approved by the former Council of Ministers. The important provisions of the new Law may be summarised as follows :

1. A worker association must be registered prior to the commencement of its activity.
2. Only workers who work in the establishment will be allowed to form and to join an association.
3. No outsiders will have the right to take part in its activities.
4. The objectives of such association will only be concerned with the protection and maintenance of member workers' interest in matters of conditions of employment.
5. No strike will be allowed in the public utilities and certain other activities being vital to the national economy.
6. If no agreement can be reached in the negotiation between the employers and employees, a "Cooling off" period of some 35 days will have to be observed.
7. Should the worker association resort to a strike action, a strike will be called only after a majority decision has been reached by secret ballot of the members.
8. Illegal strikes will be subject to civil and criminal proceedings.

These are some of the measures to be provided by the new Law to ensure a proper relationship between the employers and employees during this preliminary period. We hope that the new law will prevent any political infiltration and instigation and irresponsible action.

You will notice that the main substance of our Draft of Labour Relations Law is similar in many aspects to the proposal of the British Government on enacting a new Act regulating the wildcat strike by workers in Britain.

It is indeed a very surprising coincidence that the Thai Government and the British Government have the same type of thinking in this respect. I understand that the British Government would have difficulty in securing the passage of such legislation. It would be a restriction on such a right that the British workers have long regarded as their birth right.

For Thailand, it will be a provision of a new right within the middle course in accordance with our way of doing things. Therefore, I hope there will not be much difficulty. The difficulty would lie in not giving this right. It comes to my attention that some lobbying is being done by some employers in this direction. If this were the case, it would be very unfortunate.

Up to this point, you might wish to ask me what my actual appeal is. Well, my appeal is directed to you to co-operate with me in creating what I would like to term "Enlightened Management". What do I mean by this ? This is to create such conditions so that the workers will look to you for the fulfilment of their needs and satisfaction, instead of looking to other institutions. Or, in other words, don't let the mistakes committed some hundred years ago to be repeated here again.

I am of the belief that if you, the "Enlightened Management", have set a good example in the management in accordance with the modern management techniques especially on the human question, that you have practised in your country, there will be no doubt that the Thai workers, who are still docile, will lose the "need" to form their organisation, despite the right is given to them by law.

The most important issue that I beg to submit to your diligence is the suitability of the yardstick that you may adopt for Thailand. The yard-stick that you have used for working with the trade unions and workers in your country, should not be the same one as that you might adopt for Thailand. Now is the golden opportunity for us to find out a suitable yardstick for a developing country such as Thailand, where no serious and bitter conflict between the employers and workers has yet occurred. This will prevent the future historians from recording our omissions here as in the case of the Industrial Revolution of the past.

I may say in sincerity that if the development of labour-management relations is left to its natural course and process, and you, the employers, do not give enough consideration to this problem, there will be great danger in the future. In the past, the struggle took place only between the employers and employees of the same people with the same political view. But, at present, as you are well aware, the world has been divided into two "camps". Our enemy will take advantage of struggle and trouble to try to win the loyalty of our workers by various tricks, and they will have good

chance of success, because our workers are not yet able to make decisions for themselves.

I appeal to you because you are practical and great thinkers. I implore you to join us in laying down a system of labour-management relations in Thailand as an example for others to follow. So when the time goes by, the trace of your wisdom, foresight and practicality will ever remain on this land!

วิวัฒนาการการบริหารแรงงานในประเทศไทย*

เทียน อัชกุล

แรงงานเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งปัจจัยหนึ่งที่จะยังความเจริญรุ่งเรืองให้แก่ประเทศ ดังนั้น การใช้แรงงานของชาติอย่างถูกต้องและให้เป็นประโยชน์สูงสุดจึงเป็นเรื่องที่รัฐบาลของทุกประเทศถือเป็นนโยบายสำคัญในการบริหารบ้านเมือง สำหรับประเทศไทยนั้น หลักฐานที่เกี่ยวกับการบริหารแรงงานโดยรัฐ มีปรากฎมาตั้งแต่สมัยพ่อขุนรามคำแหงมหาราช คือ เมื่อประมาณ ๗๐๐ ปีมาแล้ว ซึ่งข้าพเจ้าจะได้นำมาเป็นจุดเริ่มต้นในการเสนอเรื่องเกี่ยวกับวิวัฒนาการการบริหารแรงงานในประเทศไทยในที่นี้

ในสมัยสุโขทัยนั้นกิจกรรมส่วนใหญ่เป็นการเกษตร ดังนั้น ผู้ทำงานเกือบทั้งหมดจึงเป็นผู้ทำงานในทางการเกษตร ที่มาของแรงงานนั้นได้มาจากการรบทัพจับศึกบ้าง โดยเมื่อรบชนะบ้านเมืองใดก็กวาดต้อนเอาผู้แพ้มาใช้แรงงาน ทั้งนี้เนื่องจากสมัยนั้นมีการรบพุ่งติดพันกันอยู่บ้างกับพวกขอม มอญ ลาว ซึ่งเป็นเจ้าของถิ่นไทยเดิมของไทยและชนชาติเพื่อนบ้านอื่น ๆ แรงงานที่เป็นชายไทยจริง ๆ มีน้อย ส่วนใหญ่คงเป็นผู้หญิง เพราะในยามเริ่มก่อตั้งชาติเช่นนี้ ผู้ชายคงเป็นทหารและออกรบกันเป็นส่วนมาก ผู้ใช้แรงงานส่วนใหญ่ในสมัยนี้

* ลงในหนังสือ รวมบทความเกี่ยวกับการแรงงาน ซึ่งจัดพิมพ์เนื่องในโอกาสครบรอบ ๕๐ ปี ขององค์การการกรรมกรระหว่างประเทศ วันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๑๒

ได้แก่ เจ้าขุนมูลนาย ผู้ถือศักดินาทั้งหลาย และบรรดาแม่ทัพนายกองของพระมหากษัตริย์ จากหลักฐานศิลาจารึกอนุมานได้ว่า พ่อขุนรามคำแหงมหาราชทรงเป็นนักบริหารแรงงานที่มองเห็นการไกลและสามารถพระองค์หนึ่ง เพราะพระองค์ได้ทรงเป็นผู้นำให้มีการบริหารบ้านเมืองโดยถือว่าพลเมืองเป็น "*ลูกบ้านลูกเมือง*" โดยพระองค์ท่านทรงเป็น "*พ่อบ้านพ่อเมือง*" การปกครองลักษณะนี้ทำให้ผู้ทำงานไม่มีลักษณะเป็น"*ทาส*" แต่เป็น "*ไพร่ฟ้า*" หรือ "*ข้าไท*" พลเมืองมีสิทธิเป็นไพร่ของฟ้า ซึ่งหมายความถึงสวรรค์หรือองค์พระมหากษัตริย์โดยตรง ส่วนคำว่า "*ข้า*" หมายถึงคนรับใช้ซึ่งถึงแม้จะเป็นคนรับใช้ก็มีฐานะเป็นไทยไม่ใช่ทาส จึงควรจะเป็นเรื่องที่ชาวไทยภาคภูมิใจได้อย่างหนึ่งว่า วัฒนธรรมดั้งเดิมของเรานั้นไม่มีทาส เรื่องของการมีทาสในสมัยต่อมาที่ข้าพเจ้าจะได้พูดถึงต่อไปนั้นน่าจะเป็นเรื่องที่เราเอาอย่างมาจากเขมรและมอญ ระบอบการปกครองของไทยเราแต่ดึกดำบรรพ์นั้นเป็นระบอบพ่อปกครองลูก พระมหากษัตริย์กับพลเมืองมีความใกล้ชิดสนิทสนมกันมากมาแต่ไหนแต่ไรแล้ว ศิลาจารึกสมัยสุโขทัยได้เขียนเอาไว้ว่า "*ใครจักมักเล่น เล่น ใครจักมักหัว หัว*" ซึ่งแสดงถึงความเป็นอิสระเสรีของพลเมือง สภาพการอันผาสุกเช่นนี้ได้หมดไปในสมัยต่อมาคือสมัยอยุธยา ทั้งนี้น่าจะเพราะมีการรบพุ่งติดต่อกันเป็นเวลานาน ทำให้ความใกล้ชิดสนิทสนมกันระหว่างพระมหากษัตริย์และพลเมืองต้องเหินห่างกันออกไป อีกประการหนึ่ง ระบบการปกครองตั้งแต่ตอนต้นกรุงศรีอยุธยาต้องเปลี่ยนแปลงไป คือ เจ้านายเจ้าของถิ่นแต่เดิมไม่ได้รับฉันทะให้ปกครองเขตแคว้นของตนอีกต่อไป แต่มีพระบรมราชโองการให้พวกราชบุตรของกษัตริย์ออกไปปกครองต่าง พระเนตร พระกรรณ คือ เริ่มใช้ระบบ centralization เปลี่ยนจาก paternal government ของกรุงสุโขทัย พระราชกำหนดก็เคร่งครัดขึ้น พระราชบุตรเหล่านี้จะละบ้านเมืองซึ่งรับผิดชอบมายังกรุงศรีอยุธยาโดยไม่มีพระบรมราชโองการ

อนุญาตไม่ได้ ความเหินห่างระหว่างกษัตริย์กับราษฎร หรือแม้แต่กับพระราชบุตรเองก็มีมากขึ้น ส่วนในภาวะสงครามนั้นต้องการความเฉียบขาด พวกเชลยศึกก็ถูกนำมาใช้เป็นแรงงานในการเศรษฐกิจต่างๆ ทาสจึงเกิดขึ้นในสมัยกรุงศรีอยุธยามากขึ้น คือ ทาสเชลย

สมัยกรุงสุโขทัยนี้ นอกจากจะมีแรงงานต่างชาติที่ได้จากการรบพุ่งแล้ว พ่อขุนรามคำแหงยังได้ทรงติดต่อและทรงชักจูงเอาแรงงานจากต่างประเทศเข้ามาเพื่อช่วยในการริเริ่มงานอุตสาหกรรมของประเทศ โดยพระองค์ท่านได้ทรงทำพระราชไมตรีกับจีน และได้ทรงสั่งให้ราชทูตไทยทรงขอช่างจีนผู้เชี่ยวชาญด้านเครื่องปั้นดินเผามาด้วยเป็นอันมาก เพื่อฝึกสอนคนไทยให้ดำเนินงานด้านเครื่องปั้นดินเผา นับได้ว่าเป็นการเริ่มติดต่อทางวิชาการ เพื่อปรับปรุงแรงงานไทยให้มีฝีมือและเริ่มงานด้านพัฒนาการอุตสาหกรรมครั้งแรกของไทยอีกด้วย พ่อขุนรามคำแหงได้ทรงสั่งสอนผู้ทำงานและพลเมืองทั้งปวงให้มีลักษณะนิสัยที่ขยันหมั่นเพียรทำงานสร้างตัวเอง และประเทศชาติ โดยพระองค์ได้ทรงสั่งสอนไว้ในหลักศิลาจารึก ให้ไทยทั้งหลายพากเพียรสร้างตน “*ด้วยรู้ ด้วยหลวก ด้วยแกล้ว ด้วยหาญ ด้วยแคะ ด้วยแรง*” คือให้ระดมสติปัญญา ความกล้าหาญ ความขยันหมั่นเพียรประกอบสัมมาชีพ

ในสมัยกรุงศรีอยุธยาระบอบการปกครองแบบพ่อปกครองลูกได้หมดไป ดังเหตุผลที่กล่าวข้างต้น การรบพุ่งติดต่อกันทำให้บางครั้งบางคราวต้องเกิดบ้านแตกสาแหรกขาด ทำให้มีการเกณฑ์แรงงานไปเป็นทหารและเป็นผู้รับใช้ในบ้าน

ขุนนางและนายทหารเพิ่มมากขึ้น และในที่สุดทำให้เกิดสภาพความเป็นทาสขึ้น กฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยาได้จำแนกลักษณะของทาสออกเป็น ๗ อย่างคือ ทาสสินไถ่ ลูกทาสในเรือนเบี้ย ทาสที่ได้ด้วยการรับมรดก ทาสที่มีผู้ให้ ทาสที่ช่วยไว้จากทัณฑ์โทษ ทาสที่ช่วยจากทุพภิกขภัย และทาสเชลย ทาสประเภทสุดท้ายนี้ก่อนเสียกรุงให้บุเรงนอง เมื่อ พ.ศ. ๒๑๑๒ กรุงศรีอยุธยาได้เชลยจากลานนาถึง ๑๒๐,๐๐๐ คน ในรัชกาลพระบรมราชาเจ้าสามพญา ส่วนที่ได้มาจากกรุงยโสธรหลายครั้งก็เป็นจำนวนหมื่นทุกครั้ง แต่หลังจาก พ.ศ. ๒๑๑๒ แล้ว เมื่อไทยแพ้สงครามพม่า พระเจ้าบุเรงนองได้กวาดต้อนผู้คน ทรัพย์สิน แม้พระญาติวงศ์และข้าราชการก็ถูกคุมตัวไปหงสาวดี แรงงานของไทยได้ถูกพม่านำตัวไปเป็นทาสเชลยก็มีเป็นจำนวนหมื่นเช่นเดียวกัน ทาสเชลยจึงเป็นจุดด่างในประวัติศาสตร์สมัยอยุธยาตั้งแต่นั้นมา

คนงานเสรีที่ทำงานโดยมีค่าจ้าง ในสมัยสุโขทัยและสมัยกรุงศรีอยุธยาสันนิษฐานได้ว่ามีน้อยมาก คนงานเสรีส่วนใหญ่คงเป็นผู้ประกอบกิจของตนเองและเป็นคนงานที่ทำงานให้ครอบครัวโดยไม่มีค่าจ้าง การมีการรบพุ่งติดต่อกันเป็นเวลานานทำให้จำนวนพลเมืองของไทยเราในสมัยนี้น้อยกว่าที่ควร จึงได้มีการนำคนงานจีนเข้ามาในประเทศมากยิ่งขึ้น คนงานจีนเมื่อแรกเข้ามาก็ทำงานอยู่กับเจ้าขุนมูลนายและครอบครัวที่มั่งคั่งทั้งหลายในลักษณะของทาสสินไถ่นั่นเอง ดังนั้น การบริหารแรงงานในสมัยนี้จึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับการที่รัฐออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้ทาสทั้งสิ้น

กฎหมายสมัยอยุธยาได้ให้อำนาจนายเหนือทาสไว้กว้างขวางมาก คือนอกจากจะใช้งานได้ทุกอย่างแล้ว ยังมีอำนาจเฆี่ยนหรือขังได้ หากทาสนั้นไปกล่าวโทษนายเงินว่าเป็นกบฏ ปล้นลัก หรือฉ้อราษฎร์บังหลวง หากสอบสวนได้ว่าเป็นความจริงให้ปล่อยพ้นจากทาส แต่ถ้าไม่เป็นความจริงให้เฆี่ยนและตัดปาก กฎหมายกำหนดว่าทาสจะฟ้องนายเงินฐานโหดร้ายทารุณได้ก็ต่อเมื่อได้ส่งค่าตัวหมดเสียก่อน เมื่อเป็นไทยแก่ตัวแล้วจึงจะฟ้องได้

ที่น่าสนใจเกี่ยวกับกฎหมายการใช้แรงงานทาสในสมัยนี้อีกข้อหนึ่ง คือนายเงินอาจใช้สิทธิให้ทาสไปรบแทนตัวได้เมื่อถูกเกณฑ์ไปรบ หากทาสในกรณีนี้ได้ไปทำการรบจริง กฎหมายอนุญาตให้พ้นจากความเป็นทาส หากไปทัพเฉยๆ แต่ไม่ได้รบ ให้ลดค่าตัวลงสองในสาม และหากรัฐบาลเป็นผู้เกณฑ์ไปรบแล้ว ไม่ว่าจะได้ทำการรบหรือไม่ก็ตาม กฎหมายเป็นอันให้หลุดพ้นจากความเป็นทาสได้

ระบบการมีทาสในสมัยอยุธยาน่าสันนิษฐานได้ว่า เป็นการเริ่มต้นทำให้คนไทยชอบการทำงานนั่งเก้าอี้รับราชการ เพราะถือว่าได้เป็นเจ้าเป็นนาย แต่การทำงานในกระบวนการผลิตอื่น ๆ ถือว่าเป็นของต่ำ เป็นงานที่ไม่มีเกียรติ เพราะเห็นว่าเป็นงานของข้าทาสทำกัน โดยที่ระยะเวลาของการมีข้าทาสของไทยนี้นับได้นานถึง ๕ ศตวรรษ ด้วยกัน จึงทำให้คนไทยไม่ได้รับการฝึกอบรมบ่มนิสัยให้ชอบหรือถนัดในทางการค้าและการอุตสาหกรรม อย่างไรก็ดี นับว่าระบบทาสนี้ได้มีส่วนช่วยเศรษฐกิจของกรุงศรีอยุธยาในระยะที่ต้องการคนงานเนื่องมาจาก

การมีสงครามติดพันและมีประชากรต่ำอยู่ไม่น้อย เมื่อสงครามสร่างซาลงในระยะต้นของสมัยกรุงเทพพระมหานคร ความคิดริเริ่มในการเลิกทาสก็ได้เกิดขึ้น อันแสดงให้เห็นอย่างเด่นชัดว่านิสัยและวัฒนธรรมดั้งเดิมของไทยนั้นรักอิสระเสรี-ภาพเป็นอย่างยิ่ง จนในที่สุดก็ได้มีการประกาศเลิกทาสโดยพระบาทสมเด็จพระ-ปิยะมหาราชแห่งกรุงรัตนโกสินทร์ เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๔๘ หลังจากการประกาศเลิกทาสของสหรัฐอเมริกา ๔๒ ปีพอดี

ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ได้มีการนำเอากฎหมายและข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการใช้แรงงานมาพิจารณาแก้ไข โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้ทาส ทั้งนี้เพราะภาวะว่างเว้นสงครามดังกล่าวแล้วข้างต้นทำให้ระยะนี้เป็นระยะเวลาที่เศรษฐกิจของชาติได้เฟื่องฟูขึ้น ประจวบกับมีการเปิดใช้คลองสุเอซมีการเดินเรือกลไฟระหว่างประเทศ ทำให้ไทยมีการขายสินค้าออกได้เพิ่มขึ้นความต้องการใช้ทาสในลักษณะเดิมก็หย่อนคลายลง คนงานเสรีที่เริ่มทำงานโดยมีค่าจ้างก็มีจำนวนมากขึ้นกว่าเดิม พระมหากษัตริย์ในราชวงศ์จักรีแต่ละพระองค์จึงทรงค่อย ๆ พยายามหาทางปลดปล่อยทาสให้เป็นอิสระ ความคิดของทาสที่ต้องการเป็นไททำให้เกิดเหตุการณ์ซึ่งเห็นพอจะเรียกได้ว่า เป็นการนัดหยุดงานของคนงานเป็นครั้งแรกในประเทศไทย กล่าวคือ บรรดาพวกไพร่และพวกทาสในรัชกาลที่ ๒ ได้นัดหมายกันหลบหนีเจ้าเงินนายเงินกันเป็นการใหญ่ พากันไปหลบซ่อนอยู่ตามป่าเขา เพื่อจะไม่ต้องทำงานให้พวกเจ้านาย ความพร้อมเพรียงกันของพวกข้าทาสในครั้งนี้ ทำให้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ ให้เรียกข้าที่หนีเจ้า บ่าวที่หนีนายนั้นกลับเข้ามาเสียโดยดีจะภาคทัณฑ์ยกโทษให้และลดอัตราการต้องเป็นทาสลงให้อีกด้วย การลดหย่อนระเบียบเกณฑ์พลเมือง

มารับราชการและการใช้ผู้คนเป็นทาสก็เริ่มลดน้อยลงโดยลำดับตั้งแต่สมัยนี้เป็นต้นมา

ในรัชกาลที่ ๓ และ รัชกาลที่ ๔ ได้มีการจ้างแรงงานซึ่งมิใช่การเกณฑ์แรงงานทาสหรือไพร่มาทำงาน เป็นครั้งแรก ปรากฏในพงศาวดารว่าได้มีการจ้างจีนทำงานขุดคลอง ทำถนนหลายครั้ง เช่น ในรัชกาลที่ ๓ ได้มีการจ้างจีนขุดคลองตั้งแต่ด่านวัดปากน้ำถึงบางขุนเทียน แล้วต่อไปถึงวัดกก วัดเลา ในรัชกาลที่ ๔ ได้จ้างจีนขุดคลองตั้งแต่หน้าป้อมผลาญไพรีราบ ตัดทุ่งลงไปถึงคลองพระโขนงและตัดคลองพระโขนงออกไปทะลุแม่น้ำใหญ่ เป็นต้น

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ได้ทรงสนพระทัยและมีพระราชประสงค์ที่จะเลิกทาสตั้งแต่ปีแรกที่พระองค์ขึ้นเถลิงถวัลยราชสมบัติ พระองค์ได้ทรงให้มีการสำรวจจำนวนทาสในประเทศขึ้นปรากฏว่ามีทาสอยู่ถึงประมาณหนึ่งในสามของจำนวนพลเมืองทั้งหมด และหากนับแต่คนไทยแท้ๆ ไม่นับคนจีนในเมืองไทยแล้ว จำนวนทาสก็จะสูงกว่าหนึ่งในสามเป็นอันมาก ทาสทั้งหลายนี้อยู่ในมือของผู้มีอิทธิพลผู้มั่งคั่ง และผู้มีกำลังทั้งหลาย การที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงโปรดให้มีการเลิกทาสโดยทรงประกาศพระราชบัญญัติเลิกทาสใน พ.ศ. ๒๔๔๘ จึงนับว่างานใหญ่ที่ทรงทำขึ้นเป็นการช่วยทุกข์ของคนเป็นจำนวนมาก นับว่าพระองค์ท่านทรงเป็นนักปฏิวัติที่ยิ่งใหญ่ของชาติไทย พระองค์ท่านได้ทรงกระทำการพลิกแผ่นดินแก้ไขปัญหาแรงงานของสมัยนั้นให้คนทำงานทั้งหลายได้เป็นเสรีชน ทำให้ชีวิตเศรษฐกิจชาว

ไทยได้ตั้งต้นในทางรุ่งเรืองตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา จึงเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่ได้ทรงมีสมญานามว่า "พระปิยมหาราช"

ภาวะการแรงงานหลังรัชกาลที่ ๕ นี้ปรากฏว่า คนงานไทยส่วนใหญ่ยังคงชอบการประกอบอาชีพเกษตร เพราะถือว่าเป็นอาชีพอิสระของตนเองไม่ขึ้นแก่ใคร และความอุดมสมบูรณ์ของแผ่นดินทำให้การดำเนินอาชีพทางเกษตรโดยเป็นผู้ประกอบการเองไม่ประสบความยากลำบากแต่อย่างใด ความแตกต่างโดยธรรมชาติระหว่างภูมิภาคต่าง ๆ ทำให้มีความชำนาญในการผลิตแตกต่างกันบ้างแต่ก็เป็นส่วนน้อย การขยายตัวทางด้านการค้าระหว่างประเทศทำให้เกิดงานอาชีพใหม่ ๆ ขึ้น เช่น การก่อสร้าง การขนส่ง การฝีมืออื่น ๆ และโดยที่คนไทยไม่สนใจในอาชีพเหล่านี้ เพราะไม่คุ้นเคยและถือว่าเป็นงานต่ำ ทำให้คนงานไทยไม่สนใจที่จะแข่งขันกับคนงานต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนงานจีน ซึ่งเข้ามาในประเทศไทยมากขึ้นทุกที ๆ ปรากฏว่าในต้นศตวรรษที่ ๒๐ นี้ มีคนงานจีนอยู่ถึงประมาณ ๗๐ % ของคนงานที่ไม่ทำงานเกษตร กิจกรรมที่ตกอยู่ในมือของคนงานจีน ได้แก่ งานกุลี การก่อสร้างเรือ ช่างไม้ การทำสวนผักการค้าขาย การเหมืองแร่ นอกจากนั้นมีคนงานต่างชาติที่สำคัญรองลงไป คือ ญี่ปุ่น ซึ่งส่วนใหญ่ทำสวนผัก พม่าซึ่งทำป่าไม้และค้าพลอย และพวกชาวอินเดียซึ่งเป็นพ่อค้าปลีก คนงานชาวจีนซึ่งหลั่งไหลมาจากประเทศจีน ส่วนมากทำงานหนัก เฉลี่ยได้ค่าจ้างปีละ ๒๐ บาท โดยทำวันละ ๑๒ ชั่วโมง คนงานจีนเหล่านี้สามารถเก็บออมเงินได้ และเขยิบฐานะเป็นพ่อค้า เป็นคนกลาง ตั้งถิ่นฐานเป็นศูนย์กลางค้าอยู่ที่สำเพ็ง และเริ่มขยายออกไปแทบทั่วราชอาณาจักร มีฐานะร่ำรวยขึ้น ซึ่งบางคนเมื่อร่ำรวยแล้วก็กลับไปอยู่ประเทศจีนตามเดิมบางคนก็ส่งแต่เงินกลับไปเป็นจำนวนมาก

การมีคนทำงานเพื่อรับค่าจ้างเพิ่มมากขึ้น ทำให้มีการตรากฎข้อบังคับและกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมแรงงานและสภาพการทำงานออกใช้กับคนงานเสรีขึ้น ที่น่าสนใจเป็นต้นว่า กรมตำรวจได้ให้นายจ้างทั้งหลายนำคนใช้มาจดทะเบียนและพิมพ์ลายนิ้วมือไว้ที่กรมตำรวจ และเมื่อคนใช้ลาออกให้แจ้งเวลาและสาเหตุการลาออกไว้ด้วย กฎนี้ออกเมื่อ ปี พ.ศ. ๒๔๕๔ ทั้งนี้เพราะมีเสียงกล่าวขวัญว่า คนงานทำหน้าที่รับใช้ขโมยของนายจ้างกันมาก และกฎข้อบังคับนี้นับได้ว่า เป็นก้าวแรกที่รัฐบาลภายใต้ระบบราชาธิปไตยได้ออกข้อบังคับใช้กับคนงานเสรี ต่อมาในพ.ศ. ๒๔๕๙ ได้มีกฎหมายให้กรรมกรลากรถต้องจดทะเบียนใบอนุญาตโดยเสียค่าใบอนุญาต ๓ สตางค์ ผู้จะได้รับอนุญาตจะต้องเป็นผู้มีร่างกายแข็งแรง ต้องมีอายุระหว่าง ๑๘ ถึง ๔๐ ปีเท่านั้น และต้องสามารถพูดภาษาไทยได้ด้วย นอกจากนี้ มีกฎหมายให้สมาคมทุกสมาคมต้องจดทะเบียนทั้งนี้เนื่องจากปรากฏว่ามีสมาคมลับของจีนเกี่ยวกับการนัดหยุดงานสองสามครั้งแต่ก็ปรากฏว่ากฎข้อนี้ใช้บังคับได้ผลน้อย การนัดหยุดงานในสมัยก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองมีแต่เพียงเล็กน้อย และรัฐบาลก็ระงับการนัดหยุดงานได้โดยเรียบร้อยเมื่อเกิดขึ้น โดยไม่ได้มีระบบแรงงานสัมพันธ์วางไว้เป็นพิเศษเพื่อการนี้แต่ประการใด

ในปี ๒๔๖๒ เป็นปีที่ประเทศไทยเริ่มมีบทบาทในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศด้านแรงงาน กล่าวคือ องค์การการกรรมกรระหว่างประเทศได้จัดให้มีการประชุมระหว่างประเทศขึ้นเป็นครั้งแรก ณ กรุงวอชิงตัน เมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๔๖๒ ประเทศไทยในฐานะสมาชิกขององค์การนี้ ได้ส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุม

ครั้งนี้ด้วย คือ มหาอำมาตย์ตรี พระยาประภากรวงศ์ อัครราชทูตไทยประจำกรุงวอชิงตัน และ อำมาตย์ตรี พระยาชนินทรภักดี เลขานุการสถานทูตไทย

ภาวะการเศรษฐกิจทั่วโลกตกต่ำครั้งใหญ่เป็นเหตุทำให้รัฐบาลสนใจปัญหาแรงงานเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิมเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ เนื่องจากว่าผลของภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกครั้งนั้น ทำให้มีคนว่างงานขึ้นเป็นจำนวนมาก ในปีสุดท้ายของการปกครองระบอบราชาธิปไตย คือในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระ-ปกเกล้าเจ้าอยู่หัว กระทรวงมหาดไทยได้ทำการสำรวจภาวะการว่างงานในหมู่พวกกรรมกรขึ้น ปรากฏผลว่า เฉพาะในเขตพระนครเขตเดียวมีกรรมกรที่ไม่มีฝีมือว่างงานอย่างน้อยประมาณ ๔,๓๐๐ คน เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี ๒๔๗๕ คณะผู้ก่อการได้ประกาศนโยบายในการบริหารประเทศไว้ ๖ ประการ การจัดให้ราษฎรมีงานทำโดยทั่วถึงเป็นนโยบายข้อหนึ่งในนโยบาย ๖ ประการด้วย โดยได้ระบุไว้ว่า "จะต้องบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลใหม่จะหางานให้ราษฎรทำเต็มความสามารถ จะวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาก" ในปี ๒๔๗๕ นี้เอง รัฐบาลก็ได้ออกกฎหมายเกี่ยวกับการจัดหางานขึ้น ๒ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติสำนักงานจัดหางาน และพระราชบัญญัติสำนักงานจัดหางานประจำท้องถิ่น และได้ตั้งแผนกจัดหางานขึ้นในกองทะเบียน กรมมหาดไทยในปี ๒๔๗๖ นับเป็นหน่วยงานบริการแรงงานหน่วยแรกของไทย ภายหลังเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๗ แผนกนี้ได้รับการยกฐานะเป็นกองกรรมกร ขึ้นต่อกรมพาณิชย์ กระทรวงเศรษฐการ แต่เมื่อการว่างงานลดน้อยลง ก็ได้มีการยุบจากกองลงเป็นแผนกกรรมกร ในสังกัดเดิม เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๙

ในช่วงเวลาระหว่าง พ.ศ. ๒๔๗๕ ถึง ๒๔๗๙ นี้ นอกจากรัฐจะออกพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการจัดหางานแล้ว มีเรื่องเกี่ยวกับการแรงงานและการบริหารแรงงานที่น่าสนใจอื่น ๆ คือ

(๑) หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองได้เพียง ๒ เดือน ได้มีการประกาศของกระทรวงธรรมการขอให้ห้างร้านโรงงานต่าง ๆ รับผึกหัดการพาณิชย์และศิลปกรรมให้แก่เยาวชน เพื่อจะช่วยให้เยาวชนไทยหันไปประกอบอาชีพอื่นซึ่งไม่ใช่อาชีพรับราชการให้มากขึ้น นับว่าเป็นการขอร้องให้เอกชนมีส่วนช่วยในการศึกษาด้านวิชาชีพแก่รัฐเป็นครั้งแรก

(๒) รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติสอบสวนภาวะกรรมกร พ.ศ. ๒๔๗๙ ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการสืบสวนสถิติและความเป็นอยู่ของกรรมกรในสถานที่ต่าง ๆ เพราะเห็นว่าก่อนจะให้ความคุ้มครองกรรมกรในรูปหรือวิธีการใด ๆ จะต้องสืบสวนสภาวะกรรมกรโดยละเอียดถี่ถ้วนจริง ๆ เสียก่อน จึงนับว่าพระราชบัญญัตินี้เป็นพระราชบัญญัติที่ได้นำไปสู่พระราชบัญญัติคุ้มครองกรรมกรในเวลาต่อมา

(๓) ได้ส่งข้าราชการไทยไปศึกษาเรื่องการกรรมกรต่างประเทศครั้งแรก ทั้งนี้โดยรัฐบาลได้พิจารณาว่า นานาประเทศได้มีการประชุมเกี่ยวกับกิจการกรรมกรและได้ขอให้ประเทศไทยส่งผู้แทนไปร่วมประชุมหลายครั้ง แต่โดยที่กิจการกรรมกรของประเทศยังไม่เป็นล่ำเป็นสัน จึงควรจะวางหลักการกรรมกรให้เข้มแข็งและผึกคนให้มีความรู้หลักการกรรมกรมาดำเนินงาน เมื่อได้รับการเชิญให้ไปประชุมเกี่ยวกับงานกรรมกรจะได้ส่งผู้แทนไปได้ ปรากฏว่าผู้ที่ไปศึกษาดูงานกรรมกรที่ประเทศญี่ปุ่นครั้งแรกนี้คือ ร.ท. ณ เณร ตาละลักษณ์ โดยพระบริภัณฑ์ยุทธกิจ ซึ่งเป็นรัฐมนตรีเศรษฐการสมัยนั้นเป็นผู้เสนอ

(๔) ได้มีการวางนโยบายสงวนอาชีพให้กับคนไทย โดยกำหนดให้ผู้จ้างรับเหมางานของรัฐบาลต้องจ้างคนงานไทยเข้าทำงานด้วยเป็นจำนวนหนึ่งของจำนวนคนทำงานทั้งหมด ซึ่งแล้วแต่งานแต่ละชนิดไป สำหรับงานขนส่งของกรมรถไฟนั้น กำหนดไว้ว่าจะต้องมีกรรมกรไทยร้อยละ ๕๐ ของกรรมกรทั้งหมด สำหรับการประมงนั้น มีกฎหมายห้ามไม่ให้มีลูกเรือชาวต่างประเทศอยู่ในเรือประมงไทยเลย เป็นต้น

(๕) รัฐบาลได้พยายามช่วยกรรมกรผู้ว่างงานโดยการจัดตั้ง กสิกรนิคมขึ้นที่ตำบลหัวเงี้ยว จังหวัดนครสวรรค์ ในการดำเนินงานด้านนี้ ทางการจัดที่ดินให้ประมาณ ๒๕–๕๐ ไร่ ต่อครอบครัว จัดหาเครื่องมือกสิกรรมให้ และให้ค่าเบี้ยเลี้ยงด้วยเดือนละ ๑๐ บาท เมื่อเก็บเกี่ยวพืชผลได้แล้ว ทางการจะเป็นผู้รับซื้อและหักส่วนหนึ่งเป็นค่าเครื่องมือและค่าเบี้ยเลี้ยงไว้ด้วย

นอกเหนือจากการจัดตั้งนิคมกสิกรแล้ว รัฐบาลได้แก้ไขปัญหาคนว่างงานอันเนื่องจากเศรษฐกิจตกต่ำครั้งนี้โดยให้มีการสร้างงานสาธารณะให้มากขึ้น มีการจัดตั้งสำนักงานจัดหางานในต่างจังหวัดขึ้นเพื่อจัดส่งผู้ว่างงานไปทำงานในที่ที่ต้องการคนงาน เช่น มีการส่งคนจากภาคอื่นไปทำงานสวนยางในภาคใต้ เป็นต้น

(๖) ถึงแม้ระยะนี้จะไม่มีองค์การลูกจ้างในแบบรูปของสหภาพแรงงาน แต่ก็มีการนัดหยุดงานเกิดขึ้นทั้งในพระนครและต่างจังหวัด เป็นต้นว่า ในเดือนกรกฎาคม ๒๔๗๘ คนขับรถเมล์วิ่งระหว่างเชียงรายและลำปางได้นัดหยุดงานเพื่อขอขึ้นค่าจ้าง ในเดือนสิงหาคม ๒๔๗๙ คนงานเหมืองแร่ที่ยะลาได้นัดหยุดงานเพราะถูกลดค่าจ้าง ทางรัฐบาลเองก็ไม่มีกฎหมายแรงงานสัมพันธ์เพื่อการนี้โดยเฉพาะ แต่ก็ได้มีบทบาทในการไกล่เกลี่ยให้กรรมกรกลับคืนเข้าทำงาน โดยการเจรจากับทั้งสองฝ่ายให้ตกลงกัน ซึ่งก็ปรากฏว่าระงับการหยุดงานได้ทุกครั้ง

ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๘๐–๒๔๘๙ เป็นระยะเวลาที่มีเหตุการณ์สำคัญเกิดขึ้น ๒ อย่างคือ เกิดน้ำท่วมพระนคร และไทยเข้าสู่สงครามโลกครั้งที่สอง จนกระทั่งสงครามโลกได้สิ้นสุดลงเมื่อปี ๒๔๘๘ ผลจากเหตุการณ์ทั้งสองนี้ทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อขึ้นอย่างรุนแรง ในด้านแรงงานนั้นปรากฏว่ามีแรงงานจากชนบทเข้ามาทำงานในเมืองเป็นจำนวนมาก เพราะในระยะเวลาที่ญี่ปุ่นเข้ามาในประเทศไทยนั้นญี่ปุ่นต้องใช้คนทำงานมาก ทางด้านรัฐบาลไทยก็ได้มีการเกณฑ์แรงงานจากจังหวัดต่าง ๆ ไปทำงานที่จังหวัดเพชรบูรณ์ ภาวะค่าครองชีพที่สูงขึ้นมากกว่ารายได้ และความต้องการแรงงานเพื่อการก่อสร้างซ่อมแซมบ้านเมืองในระยะหลังสงคราม ทำให้คนงานมีการนัดหยุดงานเพื่อเรียกร้องขอเพิ่มค่าจ้างมากกว่าใน ช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ทางฝ่ายรัฐบาลนั้นก็ยังไม่มีกลไกโดยเฉพาะที่จะเข้าดำเนินการเกี่ยวกับการนัดหยุดงาน เมื่อเกิดการนัดหยุดงานขึ้นจึงมีแต่เพียงเจ้าหน้าที่ของรัฐหลายฝ่ายเข้าไปช่วยกันระงับการนัดหยุดงานนั้น ๆ ในบางครั้งที่สำคัญ ๆ สมาชิกสภาผู้แทนหรือแม้แต่นายกรัฐมนตรีเองก็ต้องมาทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง และเจรจาไกล่เกลี่ยให้คนงานกลับเข้าทำงานด้วยตนเอง

ใน พ.ศ. ๒๔๘๒ รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติควบคุมโรงงานออกใช้เพื่อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการทำงานในบางอุตสาหกรรม โดยมีการกำหนดมาตรฐานทางด้านสุขภาพและอนามัย และความปลอดภัยในการทำงานของคนงาน เพื่อการนี้ ได้มีการจัดตั้งกองควบคุมโรงงานขึ้นในกระทรวงอุตสาหกรรม การควบคุมส่วนใหญ่ก็ยังคงเป็นเฉพาะในเขตจังหวัดพระนครและธนบุรีเท่านั้น กฎหมายเกี่ยวกับแรงงานอีกฉบับหนึ่งที่รัฐบาลเป็นผู้เสนอและได้ตรา

ออกบังคับใช้คือ พระราชบัญญัติจัดหางานให้ผู้ไร้อาชีพ พ.ศ. ๒๔๘๔ ตามกฎ-หมายฉบับนี้รัฐบาลอาจประกาศกำหนดเขตประกอบอาชีพขึ้นในจังหวัดที่เห็นสมควร และให้บุคคลไม่มีอาชีพในเขตนั้น ๆ ต้องรายงานตนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ในท้องที่ที่ตนมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ และรัฐบาลจะได้กำหนดหรือจัดการหางานให้ผู้นั้นประกอบเป็นอาชีพปกติ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความสามารถของผู้นั้น ทั้งนี้ ยกเว้นบุคคลบางประเภท เช่น ผู้มีอายุสูงกว่า ๕๐ ปี ผู้กำลังศึกษาอยู่ ภิกษุสามเณร ผู้มีร่างกายทุพพลภาพ และผู้ที่ได้รับความอุปการะเลี้ยงดูอยู่แล้ว เป็นต้น

ในปี พ.ศ. ๒๔๘๕ แผนกกรรมกรได้โอนจากกระทรวงเศรษฐการไปสังกัดกรมประชาสงเคราะห์ ซึ่งตอนนั้นขึ้นอยู่กับกระทรวงสาธารณสุข งานส่วนใหญ่ของแผนกนี้เป็นการจัดหางานและรับตัวผู้ไร้อาชีพส่งไปอยู่นิคมสร้างตนเอง และทำการสงเคราะห์ให้ความช่วยเหลือคนงานในด้านอื่น ๆ ใน พ.ศ. ๒๔๘๙ ได้มีการเคลื่อนไหวทางด้านกรรมกรเพื่อการจัดตั้งสมาคมขึ้น แต่ก็ยังไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อการร่วมเจรจาต่อรองกับนายจ้าง เป็นแต่กำหนดวัตถุประ-สงค์ไว้เพื่อส่งเสริมสวัสดิการและความสามัคคีระหว่างสมาชิกเท่านั้น ในปีนี้ได้มีการประชุมผู้แทนกรรมกรในประเทศขึ้นเป็นครั้งแรกในกรุงเทพ ฯ มีผู้แทนจากสมาคมต่าง ๆ ในกรุงเทพ ฯ กว่า ๓๐ สมาคม เข้าร่วมประชุม และมีผู้แทนกรรมกรจากต่างจังหวัดหลายจังหวัดเข้าร่วมประชุมด้วย ได้มีการตกลงกันจัดตั้งสหบาลกรรมกรแห่งประเทศไทยขึ้น โดยผู้แทนทุกเหล่าพร้อมจะให้ความช่วยเหลืออย่างเต็มที่ แต่สหบาลกรรมกรก็มีวัตถุประสงค์จะร่วมมือกันสงเคราะห์กรรมกรเท่านั้น

ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๙๐–๒๔๙๙ มีการนัดหยุดงานกันหลายครั้ง สาเหตุเนื่องมาจากสภาพการทำงานและค่าจ้าง นอกจากนี้ก็มีสมาคมกรรมกรต่าง ๆ เกิดขึ้นเป็นจำนวนมากด้วย การไกล่เกลี่ยเพื่อยุติการนัดหยุดงานของกรรมกรส่วนใหญ่ตกเป็นหน้าที่ของกรมตำรวจ ได้มีการตั้งพรรคการเมืองขึ้นพรรคหนึ่งชื่อว่า พรรคกรรมกรแห่งชาติ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๑ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทำหน้าที่ต่อสู้ในเรื่องผลประโยชน์ส่วนรวมของกรรมกรในรัฐสภา ผู้ริเริ่มก่อตั้งพรรคนี้ให้เหตุผลว่า เท่าที่มีสมาคมกรรมกรต่าง ๆ กันอยู่ในขณะนั้นหาได้ก่อประโยชน์และมีเสียงในสภาอย่างจริงจังไม่ จึงได้ริเริ่มจัดตั้งพรรคนี้ขึ้น

ในปี ๒๔๙๐ เจ้าหน้าที่ประจำภูมิภาคเอเซียขององค์การการกรรมกรระหว่างประเทศคณะหนึ่งได้เดินทางมาศึกษาดูงานเกี่ยวกับกรรมกร ประชากร และสังคมของประเทศไทย คณะเจ้าหน้าที่ขององค์การนี้ได้แถลงต่อผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ว่า ความเป็นอยู่ของชนชั้นกรรมกรในประเทศไทย ไม่ว่าจะในทางค่าแรงงานก็ดี ด้านคุ้มครองสวัสดิการก็ดี นับว่าดีกว่าภาวะการณ์ในประเทศอินเดีย แต่ยังสู้ประเทศจีนไม่ได้ และได้ชี้แจงว่าเป็นการไม่เหมาะสมที่ประเทศไทยกำหนดอายุขั้นต่ำของเด็กที่จะทำงานไว้เป็น ๑๐ ปี ทั้งนี้เพราะตามกฎหมายระหว่างประเทศแล้วกำหนดไว้ไม่ต่ำกว่า ๑๔ ปี การเข้ามาศึกษาภาวะกรรมกรในประเทศไทยขององค์การนี้ทำให้ฝ่ายไทยเราได้มีการติดต่อกับองค์การนี้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น และได้รับความช่วยเหลือจากองค์การนี้ในด้านจัดส่งผู้เชี่ยวชาญเข้ามาช่วยพิจารณาให้คำปรึกษาเกี่ยวกับกิจกรรมแรงงานของไทยในเวลาต่อมา ช่วงเวลานี้ได้มีการเรียกร้องให้มีการออกกฎหมายคุ้มครองสวัสดิการกรรมกรและกำหนดวิธี

การและมาตรการต่าง ๆ ด้านแรงงานสัมพันธ์กันมากขึ้นทั้งในทางรัฐสภาและทางหนังสือพิมพ์ ทั้งนี้เนื่องจากว่าการนัดหยุดงานที่เกิดขึ้นทำให้เกิดผลเสียหายทางเศรษฐกิจของชาติ ทำความเดือดร้อนให้ทั้งฝ่ายนายจ้างและฝ่ายกรรมกรเอง ทำให้เกิดความยุ่งยากในการปกครอง เพราะมีนักการเมืองถือโอกาสใช้สมาคมกรรมกร และกรรมกรเป็นเครื่องมือทางการเมือง ทั้งหมดนี้ยังผลให้รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติแรงงานขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๙๙ ส่วนทางด้านหน่วยงานของรัฐบาลนั้นปรากฏว่า เมื่อมีการปรับปรุงส่วนราชการกรมประชาสงเคราะห์ใน พ.ศ. ๒๔๙๒ ปรากฏว่าแผนกกรรมกรได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นกองอีกโดยใช้ชื่อเดิม และได้มอบหมายให้ดำเนินงานรับผิดชอบในการสำรวจภาวะการใช้แรงงาน ควบคุมภาวะการใช้แรงงาน ดำเนินการจัดหางาน และติดต่อกับองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับแรงงาน กองนี้ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นกองจัดสรรสัมมาอาชีวสงเคราะห์ และต่อมาเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๙ ได้รับการเปลี่ยนชื่อเป็นกองแรงงานขึ้นอยู่กับสังกัดเดิม

การที่รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. ๒๔๙๙ ขึ้นบังคับใช้และได้ทำการปรับปรุงหน่วยงานในกองแรงงานใหม่นี้ นับว่าเป็นการวางรากฐานการดำเนินงานด้านแรงงานอย่างกว้างขวางและรัดกุม โดยให้กองแรงงานทำหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารแรงงานของรัฐอย่างเต็มที่ขึ้น

สาระสำคัญของ พ.ร.บ. แรงงาน ๒๔๙๙ มีดังนี้ คือ

ในด้านการคุ้มครองแรงงาน ได้กำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับชั่วโมงทำงานตามปกติของลูกจ้างในงานอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และงานอันอาจเป็น

อันตรายแก่สุขภาพหรือร่างกายของลูกจ้าง มีข้อกำหนดถึงความมั่นคงในการทำงานเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการ เกี่ยวกับค่าทดแทน และเกี่ยวกับการใช้แรงงานหญิงและเด็กไว้ ในด้านแรงงานสัมพันธ์นั้นได้อนุญาตและกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน และได้กำหนดมาตรการในการป้องกัน และกำหนดวิธีระงับข้อพิพาทระหว่างนายจ้างและลูกจ้างไว้ด้วย กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่ได้ร่างขึ้นโดยผู้ทรงคุณวุฒิ และมีความรู้เกี่ยวกับการแรงงานเป็นอย่างดี นอกจากนี้ในปี ๒๔๙๙ นี้ รัฐบาลยังได้ตราพระราชบัญญัติสงเคราะห์อาชีพแก่คนไทยเพื่อคุ้มครองคนไทยให้มีโอกาสประกอบอาชีพที่กำหนดไว้ ขึ้นบังคับใช้เพิ่มขึ้นอีกด้วย

การบริหารแรงงานของประเทศ ตั้งแต่มีพระราชบัญญัติแรงงานเป็นต้นมา ได้เป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย โดยกองแรงงานเป็นผู้ดำเนินการ แต่กฎหมายนี้มีอายุอยู่ได้ไม่ถึง ๒ ปี ก็ถูกยกเลิกไปเมื่อคราวเกิดการปฏิวัติ ในปี พ.ศ. ๒๕๐๑ ทั้งนี้ เนื่องจากคณะปฏิวัติเห็นว่า การให้มีสหภาพแรงงานตามพระราชบัญญัติฉบับนี้เปิดโอกาสให้ผู้ฝักใฝ่ในระบอบการปกครองแบบคอมมิวนิสต์ใช้สหภาพแรงงานเป็นเครื่องมือยุยงให้คนงานก่อการไปในทางทำลายการปกครองระบอบประชาธิปไตย ดำเนินการเป็นภัยต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ แต่ในประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติแรงงาน ๒๔๙๙ ของคณะปฏิวัติได้ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยออกประกาศกระทรวงเพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพของคนงาน ซึ่งกระทรวงมหาดไทย ก็ได้ออกประกาศกระทรวงในวันเดียว

กับการประกาศยกเลิกพระราชบัญญัตินี้ คือ วันที่ ๓๑ตุลาคม ๒๕๐๑ ประกาศของกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการบริหารแรงงานมีข้อกำหนดทำนองเดียวกันกับพระราชบัญญัติแรงงาน ๒๔๙๙ แต่ได้แก้ไขส่วนที่เกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์โดยไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสหภาพแรงงาน แต่กำหนดให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทแรงงานที่เกิดขึ้นระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเกี่ยวกับสภาพการจ้างงานและต่อมาในปี ๒๕๐๘ รัฐบาลก็ได้ตราพระราชบัญญัติกำหนดวิธีระงับข้อพิพาทแรงงานขึ้น โดยกำหนดให้ลูกจ้างมีสิทธิเลือกตัวแทนมาเจรจากับนายจ้างของตนในกรณีที่เกิดข้อพิพาทแรงงาน

ในด้านหน่วยงานของรัฐซึ่งรับผิดชอบในการบริหารแรงงานนั้นปรากฏว่ารัฐบาลได้เห็นความสำคัญในการที่จะต้องปรับปรุงหน่วยงานของรัฐให้ทำหน้าที่บริหารแรงงานมากขึ้น จึงได้ยกฐานะกองแรงงานขึ้นเป็นส่วนแรงงานในปี ๒๕๐๔ และได้ยกฐานะจากส่วนเป็นกรมแรงงานในปี ๒๕๐๘ โดยสังกัดกระทรวงมหาดไทยเช่นเดิม

การบริหารแรงงานของกรมแรงงานในปัจจุบัน ส่วนมากได้ดำเนินไปในด้านต่าง ๆ เช่นที่ได้วางรูปแบบและโครงร่างไว้ตั้งแต่สมัยเมื่อเป็นกองแรงงาน โดยได้ให้บริการทางจัดหางาน แนะแนวอาชีพ ฝึกและอบรมอาชีพ ฝึกและอบรมแรงงาน สงเคราะห์อาชีพแก่คนไทย คุ้มครองแรงงาน แรงงานสัมพันธ์ เก็บรวบรวมสถิติแรงงาน ประสานงานติดต่อกับองค์การการกรรมกรระหว่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ แต่ก็ได้ปรับปรุงการดำเนินงานและเพิ่มโครงงานใหม่ให้มีขอบข่ายการปฏิบัติงานให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ยิ่งขึ้นเป็นต้นว่า ในด้านหน่วยงานก็ได้ขยายออกไปมีตัวแทนอยู่ในเขตต่าง ๆ รวม ๖

เขต แต่ละเขตทำหน้าที่บริหารแรงงานทุกด้านที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมแรงงานได้มีการเปิดบริการการฝึกอบรมแรงงานเคลื่อนที่ ขยายและปรับปรุงงานด้านฝึกอาชีพทั้งทางด้านปริมาณและคุณภาพเพื่อสนองความต้องการด้านกำลังคนอันเนื่องมาจากการขยายตัวของการอุตสาหกรรม ทั้งนี้โดยร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับสถานประกอบการต่าง ๆ ของเอกชน ด้านการจัดหางานก็ได้เพิ่มความสนใจทางด้านการทดสอบความถนัดและแนะแนวอาชีพ ทางด้านการคุ้มครองแรงงานได้ปรับปรุงวิธีการตรวจแรงงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และในปัจจุบันนี้ก็ได้เสนอกฎหมายคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ต่อรัฐบาลเพื่อนำมาใช้แทนประกาศของคณะปฏิวัติ ทั้งนี้เนื่องจากได้พิจารณาเห็นว่า ภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานที่เหมาะสมเป็นกลไกนำแรงงานของชาติมาใช้ให้ได้ประโยชน์อย่างสูงสุด ป้องกันไม่ให้มีการสูญเปล่าทางทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งถือว่าเป็นทรัพยากรที่มีค่ามากที่สุด เพราะเป็นทรัพยากรที่มีชีวิตจิตใจ มีความสามารถที่จะนำและเข้าผสมผสานกับทรัพยา-กรอื่นก่อให้เกิดการผลิตและความมั่งคั่งขึ้นในประเทศได้

จากการย้อนดูวิวัฒนาการด้านบริหารแรงงานตั้งแต่อดีต จากสมัยสุโขทัยมาจนถึงปัจจุบันจะเห็นได้ว่า แม้ในระบอบการปกครองแบบราชาธิปไตย กษัตริย์ไทยก็ได้มองเห็นความสำคัญของแรงงาน เห็นอกเห็นใจคนงานของประเทศตลอดมา ได้พยายามหาทางนำแรงงานของชาติมาใช้ประโยชน์โดยเต็มที่และอย่างเป็นธรรมเสมอ กษัตริย์ไทยทุกพระองค์ทุกสมัยได้ให้โอกาสผู้ทำงานได้มีโอกาสรายงานความเดือดร้อนให้ทรงทราบ แม้ในสมัยกรุงศรีอยุธยาซึ่งเป็นสมัยที่มี

ข้าทาสก็ยังให้โอกาสข้าทาสฟ้องร้องนายเงินได้ เมื่อพ้นระยะบ้านเมืองเดือดร้อนพระมหากษัตริย์ไทยภายใต้ระบบราชาธิปไตยก็ได้ทรงดำริและทรงปลดปล่อยทาสด้วยพระองค์เอง

รัฐบาลไทยในรัชกาลปัจจุบันตระหนักดีว่า การไม่มีงานทำ การที่คนทำงานได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมในสังคม การไม่มีความมั่นคงในสังคม และการที่พลเมืองของประเทศไม่ได้รับสิทธิในฐานะมนุษยชนอย่างเต็มที่ ไม่ว่าจะด้วยทางใดก็ตาม ย่อมเป็นช่องทางก่อให้เกิดความอดอยาก ความยากจน ความท้อแท้และความหมดหวังในชีวิตของพลเมืองของประเทศ จึงได้พยายามทุกวิถีทางที่จะมอบสิทธิมนุษยชนทั้งหลายให้กับประชาชน พยายามที่จะขจัดการไม่มีงานทำของประชาชน พยายามดำเนินการประกันความมั่นคงแห่งสังคมให้ และให้ความเป็นธรรมและโอกาสแก่ประชาชนทุกคนโดยเท่าเทียมกัน การบริหารแรงงานในด้านต่างๆ ของรัฐบาลซึ่งกรมแรงงานรับผิดชอบอยู่นี้ ได้ยึดถือนโยบายของรัฐข้อหนึ่งที่ว่า จะดูแลชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้มีความอยู่ดีกินดี จะดูแลให้มีความยุติธรรมในสังคมอันจะเป็นทางนำมาซึ่งความสงบราบรื่นในประเทศของเรานี้ตลอดไป.

เทคนิคของการสั่งงาน

เทียน อัชกุล

เทคนิคของการสั่งงานที่ท่านจะได้อ่านต่อไปนี้ ได้รวบรวมขึ้นเพื่อใช้อบรมและอภิปรายแก่หัวหน้างานของสถานประกอบการอุตสาหกรรมต่าง ๆ โดยกรมแรงงาน เป็นบริการด้านหนึ่งที่กรมจัดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานของหัวหน้างาน เห็นว่าพอจะเป็นแนวทางสำหรับท่านผู้อ่านที่รู้ตัวว่ายังขาดความสามารถและเจนจัดในเรื่องนี้ จะได้นำไปพิจารณาปรับปรุงวิธีการสื่อข้อความและการสั่งงานของท่านได้บ้าง

ปัญหายุ่งยากที่เกิดขึ้นแต่ละวันในหน่วยงานราชการก็ดี ในสถานประกอบการธุรกิจการค้าก็ดี ในองค์การ หรือหน่วยงานที่มีคนทำงานกันอยู่จำนวนมากก็ดี มีสาเหตุสืบเนื่องมาจากการสั่งงานที่ไม่ถูกต้องเป็นส่วนใหญ่ ปัจจุบันนี้นักบริหารเกือบทุกระดับและเกือบทุก สาขา ได้มอง เห็นถึงปัญหาความสำคัญของเรื่องนี้ จึงได้ทำการศึกษาค้นคว้าวิจัยกันอย่างกว้างขวาง มีตำรับตำราเขียนไว้ให้ศึกษามากมายหลายเล่ม แต่ถึงกระนั้น ปัญหายุ่งยากอันเกิดขึ้นจากความบกพร่องในการสั่งงานก็ยังมีอยู่ เพราะการสั่งงานที่ดีนั้น จำเป็นที่จะต้องอาศัยความรอบคอบ ความจัดเจน ความสามารถในการควบคุมอารมณ์ และความรู้ความเข้าใจในเรื่องของ "คน" เป็นอย่างดีอีกด้วย ฉะนั้น จึงไม่ใช่เป็นสิ่งที่พึง

กระทำได้โดยง่าย แต่ก็ใช่ว่าจะเป็นการยากลำบากเกินกว่าที่จะฝึกฝนเล่าเรียนก็หาไม่

นักวิชาการที่มีความรู้ความสามารถในวิชาชีพของตนเองเป็นอย่างดีแค่ไหนก็ตาม จะไม่อาจทำงานให้บังเกิดผลได้ดีเต็มที่ และมีคุณภาพสูงได้ หากขาดความสามารถในการสั่งงานไปเสียอย่างหนึ่ง เพราะในการทำงานนั้นมักไม่ได้ทำเพียงคนเดียว จะต้องมีเจ้าหน้าที่และคนงานอื่น ๆ เป็นลูกมือหรือเป็นเพื่อนร่วมทำงานไปด้วยกันเกือบทั้งสิ้น ฉะนั้น การสั่งงานจึงเป็นเรื่องจำเป็นที่จะขาดเสียไม่ได้ เป็นเรื่องที่ในวันหนึ่งต้องปฏิบัติอยู่เป็นส่วนใหญ่ และถ้าหากว่ามีการสั่งงานที่ผิดพลาดครั้งใดก็ตาม ย่อมจะเกิดความเสียหายได้ทุกครั้ง

มีเรื่องจริงเกิดขึ้นที่โรงพยาบาลศิริราช เมื่อ ๔–๕ ปีมานี้ คนไข้ได้ไปติดต่อกับพยาบาลเพื่อขอทำบัตรคนไข้ หลังจากกรอกข้อความลงบัตรเรียบร้อยแล้ว พยาบาลซึ่งมีงานเต็มมือได้บอกกับคนไข้สั้น ๆ ว่า "ไปคอยฝั่งโน้นก่อน" คนไข้รับบัตรแล้วเดินแหวกหมู่คนไข้อื่น ๆ เบนหน้าไปที่ท่าเรือ แล้วข้ามฟากไปคอยอยู่ทางฝั่งท่าพระจันทร์

อีกเรื่องหนึ่ง มีชายผู้หนึ่งได้ไปที่โรงพยาบาลแห่งหนึ่ง เพื่อต้องการพบนายแพทย์ที่รู้จักกัน ณ ห้องทำงานของแพทย์ที่โรงพยาบาลนั้น เขาได้บอกกับพยาบาลประจำห้องของนายแพทย์สั้น ๆ ว่า เขามาหานายแพทย์ผู้นั้น พยาบาลก็บอกให้นั่งคอยอยู่ข้างนอกก่อน ครั้นสักครู่ใหญ่ พยาบาลก็มาบอกให้เขาเข้าไปในห้อง เมื่อเข้าไปแล้ว พยาบาลก็บอกให้ถอดเสื้อและกางเกง แล้วขึ้นไปนอนคอยอยู่บนเตียง สักครู่หนึ่ง นายแพทย์ผู้นั้นก็เดินเข้ามาในห้องพร้อมกับเครื่อง-มือ ครั้นเมื่อมาถึงตัวชายผู้นั้น ก็จำได้ว่าเป็นคนที่รู้จักกัน และมีธุรกิจติดต่อกันอยู่ จึงถามด้วยความประหลาดใจว่า

"เอ๊ะ ! นี่คุณต้องการทำการผ่าตัดเพื่อคุมกำเนิดกับเขาด้วยหรือ ?" ชายผู้นั้นตอบว่า

"เปล่า ผมมาหาหมอถึงเรื่องที่ตกลงกันไว้ แต่พยาบาลเขาสั่งให้ผมถอดเสื้อถอดกางเกง มาคอยอยู่บนเตียงนี่ครับ"

โชคดีที่หมอจำได้ เรื่องนี้เป็นเรื่องที่ชี้ให้เห็นว่า จะว่าพยาบาลโง่และผิดก็ไม่ถูกต้อง เพราะในสถานที่ บรรยากาศ และสิ่งแวดล้อม มีคนมาติดต่อกับนายแพทย์ผู้นี้ ล้วนแต่เรื่องการผ่าตัดคุมกำเนิดทั้งสิ้น เมื่อมีคนมาติดต่อ บอกว่ามาหาหมอก็ย่อมจะเข้าใจว่ามาติดต่องานในหน้าที่ที่หมอและตนปฏิบัติอยู่ และข้อความที่ชายผู้นี้แจ้งให้ทราบก็เพียงมาพบหมอเท่านั้น เกือบต้องเสียใจไปจนตาย !

อีกเรื่องหนึ่งเป็นเรื่องการสั่งงานระหว่างหัวหน้างานกับคนงาน มีอยู่ว่าหัวหน้างานต้องการให้คนงานซึ่งเป็นช่างทาสี เอาสีเหลืองไปทาฝาห้อง โดยออกคำสั่งว่า "นี่แน่ะ นายอ้วน เอาสีเหลืองไปทาที่ฝาห้องด้านซ้าย ห้องเลขที่ ๓" พูดพลางก็เอามือชี้ไปที่กองกระป๋องสีซึ่งวางอยู่ ๓–๔ กระป๋อง ที่มุมห้อง นายอ้วนก็เดินไปหยิบกระป๋องสีที่หัวหน้างานชี้ไปนั้น ไปทาที่ฝาผนังด้านซ้ายตามคำสั่ง แต่ปรากฏว่า สีที่ไปทานั้นเป็นสีขาว หัวหน้างานโกรธแค้นเป็นฟืนเป็นไฟหาว่านายอ้วนขัดคำสั่งและโง่บัดซบ ไม่เข้าใจภาษาคน เอาสีขาวไปทาแทนสีเหลือง นายอ้วนตัดพ้อด้วยความเสียใจว่า ทำตามคำสั่งทุกอย่างแล้ว สั่งให้ไปทาก็ทาให้ ชี้กระป๋องสีให้ก็ไปเอาจากกระป๋องสีที่ชี้แล้ว

เรื่องนี้ก็เช่นเดียวกัน ในที่สุดความเสียหายก็เกิดขึ้นกับทั้งสองคนและบริษัท เรื่องข้อบกพร่องทำนองนี้ยังมีอีกมาก ที่ทำความเสียหายอย่างใหญ่หลวงก็มีไม่น้อย เชื่อว่าทุกคนคงประสบเหตุการณ์มาบ้างมิมากก็น้อย โดยเฉพาะในงานสำคัญ ๆ แล้ว จึงต้องระมัดระวังเป็นพิเศษ

เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาเรื่องการสั่งงาน ขอแยกองค์ประกอบเกี่ยวกับเรื่องนี้ออกเป็น ๓ ประการ องค์ประกอบทั้ง ๓ ประการนี้ มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันเป็นอย่างยิ่ง และเมื่อได้แยกแยะออกให้เห็นแล้ว ก็จะเป็นประโยชน์ต่อการสั่งงานพอสมควร องค์ประกอบทั้ง ๓ ประการนี้ คือ

๑. *ผู้ออกคำสั่ง*

๒. *ข้อความหรือเรื่องราวที่สั่ง*

๓. *ผู้รับคำสั่ง*

ผู้สั่ง

ในการสั่งงานแต่ละครั้ง ผู้สั่งจะต้องทราบโดยแน่นอนชัดแจ้งเสียก่อนว่าเขาต้องการอะไร และเขาต้องการจะให้ผู้รับคำสั่งทำอะไรให้แก่เขา เพื่อให้ได้ผลสำเร็จดังกล่าว ผู้สั่งงานจะต้องมีหลักในการสั่งงาน ๖ ประการเป็นเบื้องต้น คือ

๑. ผู้สั่งจะต้องทำความเข้าใจกับตัวเองให้ชัดแจ้งแน่นอนเสียก่อนว่า เรื่องที่จะต้องให้อีกฝ่ายหนึ่งทราบและทำนั้น คือเรื่องอะไร มากน้อยเท่าใด คุณภาพและมาตรฐานขั้นไหน

ถ้าผู้สั่งงานไม่ทราบความต้องการของตนเองอย่างชัดแจ้งจริง ๆ แล้ว คนอื่นจะไปรู้ได้อย่างไร ?

๒. ผู้สั่งงานจะต้องชี้แจงให้ผู้รับคำสั่งได้ทราบถึงเหตุผลที่จะต้องทำงานนั้นว่า ทำไมจึงต้องทำ งานที่มอบหมายนั้นมีประโยชน์อย่างไร สำคัญอย่างไรหรือจำเป็นอย่างไร ถ้าผู้ได้รับมอบหมายได้ทราบถึงความสำคัญและความจำเป็นของงานที่ต้องทำแล้ว เขาก็จะเต็มใจรับทำงานนั้นอย่างเต็มที่และจะมีข้อบกพร่องน้อยมาก เพราะรู้ว่าจุดประสงค์ของงานนั้นคืออะไร

๓. เมื่อผู้สั่งงานได้สั่งว่าให้ทำอะไร เพราะเหตุใดแล้ว เรื่องที่ผู้สั่งงานจะสั่งอีกต่อไปก็คือว่า จะต้องลงมือทำเมื่อใด ใช้เวลานานสักเท่าใด และให้เสร็จเมื่อใด เพื่อว่าผู้ได้รับคำสั่งให้ไปดำเนินงานนั้น จะได้ทำงานให้เสร็จสิ้นตรงกำหนดเวลาที่ต้องการ

บางครั้งบางคราว งานบางชนิดอาจกำหนดเวลาตายตัวแน่นอนไม่ได้ แต่ผู้สั่งงานก็จะต้องบอกให้ผู้ปฏิบัติงานทราบว่า ตนต้องการงานนั้นเมื่อใด มิฉะนั้นแล้วอาจจะมีปัญหาเรื่องจังหวะและเวลาติดตามมาได้

๔. การที่ผู้มอบหมายงานจะสั่งงานให้เกิดความสำเร็จโดยปราศจากปัญหานั้น สิ่งที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่เขาจะลืมเสียมิได้ก็คือว่า จะให้ไปทำงานนั้นที่ไหน เพราะถ้าไม่ได้บอกไว้ให้ชัดแจ้ง โดยถือว่าเป็นที่รู้และเข้าใจกันอยู่แล้ว ก็จะเกิดความผิดพลาดขึ้นได้อย่างง่ายดาย แน่นอน สำหรับงานบางชนิดที่มีแหล่งทำงานอยู่ชัดแจ้งแล้ว ก็ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องพูดซ้ำซากว่าให้ไปทำที่ใดอีก ข้อนี้จึงมีไว้แนะนำเพื่อความรอบคอบในการสั่งงานที่ต้องออกไปทำนอกสถานที่

๕. เมื่อได้กำหนดว่าให้ทำอะไร เพราะเหตุใด เมื่อใด และให้ทำ ณ ที่ใดแล้ว สิ่งที่ผู้สั่งงานจะต้องคำนึงถึงอีกประการหนึ่งก็คือว่า งานนั้นจะทำโดยวิธีใดจึงจะได้ผลดีที่สุด ในเวลาน้อยที่สุด มีข้อบกพร่องน้อยที่สุด และเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุดเท่าที่สามารถจะกระทำได้

สำหรับข้อนี้ หัวหน้างานทุกคนจะต้องศึกษาให้รู้ว่า ผู้ใต้บังคับบัญชาของเขาแต่ละคน มีความรู้ความสามารถมากน้อยเพียงไหน และควรที่จะแนะนำวิธีทำงานอย่างไร จึงจะเหมาะสมแต่ละบุคคล ถ้าเขาเป็นคนงานที่เก่งแล้ว หัวหน้างานนำเอาวิธีที่ง่าย ๆ มาสั่งสอน คนงานผู้นั้นก็จะเบื่อหน่ายและไม่พอใจ ตรงกันข้าม คนงานที่มีความรู้น้อยและฝีมือไม่ดีพอ หัวหน้างานก็จำเป็นจะต้องแนะนำวิธีปฏิบัติให้เขาสามารถปฏิบัติได้เสียก่อน จึงจะมอบหมายงานนั้นให้ทำ มิฉะนั้นก็จะเกิดการผิดพลาดขึ้นได้

หัวหน้างานจะต้องมีความรู้และความเข้าใจในความรู้และความสามารถของผู้ใต้บังคับบัญชาแต่ละคน และใช้เขาให้ถูกต้องเหมาะสมกับความรู้ความสามารถนั้น ๆ

๖. เมื่อใช้ดุลพินิจตามข้อ ๕ แล้ว หัวหน้างานก็ต้องกำหนดลงไปให้ชัดแจ้งว่าจะให้ใคร ผู้ใดเป็นผู้ทำงานตามคำสั่งนั้น ๆ และจะต้องรับผิดชอบมากน้อยแค่ไหน

หลักการย่อ ๆ ตั้งแต่ข้อ ๑–๖ ข้างต้นนั้น เป็นแนวทางสำหรับกำหนดวิธีการสั่งงาน ซึ่งถ้าหัวหน้างานผู้ใดนำเอาหลัก ๖ ประการนี้มาใช้ก่อนสั่งงาน ก็น่าที่จะเป็นไปได้ว่า ความผิดพลาดในการสั่งงานนั้นคงจะไม่เกิดขึ้น แต่โดยความจริงแล้ว ไม่เป็นเช่นนี้เสมอไป หลัก ๖ ประการ เป็นแต่พื้นฐานเบื้องต้นในการสั่งงานที่ดีเท่านั้นเอง แต่การสั่งงานที่จะให้เกิดผลสำเร็จได้ดังปรารถนาที่แท้จริงนั้น ผู้สั่งงานยังมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการที่สำคัญอีกหลายประการ กล่าวคือ

ก. การใช้สุ้มเสียง ถ้อยคำและท่าทีในการสั่งงาน ข้อนี้มองผิวเผินก็น่าจะไม่มีสาระสำคัญมากนัก 'แต่โดยแท้จริงแล้วมีความสำคัญมาก ถ้าผู้สั่งงานใช้โวหารหรือวาจาหยาบหรือพูดโฮกฮาก หรือพูดอย่างกระแทกกระทั้น ก็จะสร้างให้เกิดอารมณ์ไม่ดีขึ้นแก่ผู้รับคำสั่งนั้น และเรื่องอารมณ์นี้มีผลร้ายกาจเพียงใดย่อมเป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้ว นอกจากจะทำให้สติปัญญาลดหย่อนลงไปแล้ว ยังจะทำให้เกิดปฏิกิริยาในทางต่อต้าน หวาดกลัว และเกลียดชังได้มากมาย หัวหน้างานที่ใช้วาจาสุภาพเรียบร้อย จะได้รับประโยชน์อย่างเดียว หามีโทษไม่

ข. จังหวะและเวลา เรื่องการเลือกเวลาสั่งงานที่ถูกต้องก็มีความสำคัญมากเช่นกัน ขอยกตัวอย่างให้เห็นได้ง่าย ๆ เช่น คนงานซึ่งภรรยากำลังจะคลอดบุตรคนแรก ได้รับคำสั่งให้ไปทำงานในต่างจังหวัด เขาจะรู้สึกอย่างไร ย่อมเป็นที่เข้าใจโดยไม่ต้องอธิบาย

ค. เมื่อสั่งอะไรไปแล้ว หัวหน้างานต้องระมัดระวังอย่าให้มีการเปลี่ยนแปลงบ่อย ๆ การเปลี่ยนแปลงบ่อย ๆ จะทำให้ขาดความศักดิ์สิทธิ์ ความขลังในตัวผู้สั่งเอง เพราะจะทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเห็นว่า ผู้บังคับบัญชาเป็นคนโลเลไม่มีอะไรที่แน่นอน

ง. การสั่งงานนั้นอย่าให้เห็นว่าเป็นการออกคำสั่งในรูปลักษณะระหว่างบุคคลต่อบุคคล แต่จะต้องทำให้ผู้ได้รับคำสั่งทราบว่า *เป็นการสั่งงานในหน้าที่* สำหรับเรื่องนี้ ในทางหลักจิตวิทยาในฐานะที่เป็นคน คนงานไม่ต้องการที่ได้รับความรู้สึกว่าเขาถูกบังคับให้ทำงานโดยคำสั่ง ทั้ง ๆ โดยปกติแล้ว คนงานก็พร้อมที่จะปฏิบัติตามข้อบังคับกฎเกณฑ์ของหน่วยงานที่ตนสังกัด แต่ในส่วนลึกของจิตใจ การที่ได้รับคำสั่งจากผู้อื่น แม้จะเป็นนายของตนก็ตาม ความรู้สึกไม่พอใจก็ย่อมเกิดมีขึ้น

จ. อย่าสั่งฝาก โดยเฉพาะคำสั่งที่เป็นคำพูด ควรจะสั่งโดยตรงกับผู้รับการสั่งฝากต่อบุคคลที่สาม เป็นอันตรายอย่างยิ่ง เพราะการสั่งกันเฉพาะตัวต่อตัวยังผิดพลาดได้บ่อย ๆ อยู่แล้ว ฉะนั้น การที่บุรุษที่สามจะนำคำสั่งไปให้อีกผู้หนึ่งโดยถูกต้องสมบูรณ์นั้น ก็ยิ่งยากขึ้นอีกหลายเท่าทวี

ฉ. เมื่อสั่งงานไปแล้ว ผู้สั่งงานก็ยังจะต้องใช้ความช่างสังเกต หรือแม้แต่การจะใช้ทวนถามให้เกิดการซ้อมความเข้าใจว่า ผู้รับคำสั่งเข้าใจคำสั่งของตนอย่างถูกต้องจริงจังหรือเปล่า ข้อนี้เป็นข้อที่สำคัญที่สุด จนกระทั่งนักบริหารทั้งหลายได้ถือเป็นคติประจำใจว่า ผู้สั่งงานจะเข้าใจว่าตัวสั่งไปว่าอย่างไรนั้นยังไม่สำคัญเท่ากับผู้ที่ได้รับคำสั่ง เข้าใจคำสั่งตามที่ผู้สั่งงานต้องการให้เขาเข้าใจถูกต้อง ครบถ้วน ทุกถ้อยกระทงความ

เมื่อได้พิจารณาถึงองค์ประกอบองค์ที่ ๑ คือ *ผู้สั่ง* ว่าจะต้องมีเทคนิคอย่างไรบ้าง และใช้ศิลปในการสั่งงานอย่างไรบ้าง ใคร่ขอพิจารณาถึงองค์ประกอบประการที่ ๒ คือ

ข้อความที่สั่ง

การสั่งงานทุกเรื่องจะต้องใช้ข้อความทั้งสิ้น ถ้าไม่เป็นด้วยวาจาก็เป็นตัวหนังสือ ฉะนั้น จึงเห็นได้ว่า ผู้สั่งงานจะต้องเอาใจใส่ พิถีพิถันและระมัดระวังในการใช้คำพูดหรือการเขียนตัวหนังสือนั้น ๆ เพื่อให้ผู้รับคำสั่งเข้าใจถูกต้องชัดเจน ตรงตามความประสงค์ของผู้สั่งงาน เมื่อเป็นเช่นนี้ ข้อความที่สั่งจึงเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอย่างยิ่งอีกประการหนึ่งในการสั่งงาน ผู้สั่งงานจำเป็นที่จะต้องฝึกฝนอบรมตัวเองให้สามารถสร้าง "ข้อความที่สั่ง" ให้เป็นไปในลักษณะที่มีคุณภาพสูงจริง ๆ ซึ่งควรจะมีลักษณะดังต่อไปนี้

๑. ต้องเป็นข้อความที่ชัดแจ้ง ไม่หละหลวมหรือกำกวม ตีความออกได้หลายแง่หลายมุม ตัวอย่างง่าย ๆ ในเรื่องนี้ก็คือ เรื่องจริงที่เล่าให้ฟังมาแล้วตอนต้น ที่พยาบาลบอกให้คนไข้ไปคอยฝั่งโน้น ถ้าผู้สั่งเพียงแต่จะสั่งว่า "ให้ไปนั่งคอยอยู่ที่เก้าอี้ตรงกันข้าม" ก็จะไม่มีปัญหาโดยพยาบาลจะไม่ต้องเป็นทุกข์ใจเมื่อเลิกงานตอนเย็นแล้วไปพบคนไข้นั่งรออยู่ที่ท่าพระจันทร์ฟากโน้น ต่อว่าว่า "ผมนั่งคอยอยู่ตั้งแต่เช้าแล้วไม่เห็นเรียกสักที" หรือในกรณีสุภาพบุรุษที่ไปหาหมอด้วยธุระส่วนตัวก็เช่นกัน ถ้าเพียงแต่บอกพยาบาลว่า "ผมมีธุระส่วนตัวขอพบคุณหมอสักหน่อย" เขาก็คงไม่ต้องถอดเสื้อถอดกางเกงขึ้นไปนอนบนเตียงซึ่งถ้าหมอจำไม่ได้ อะไรจะเกิดขึ้น ก็ยากที่จะพยากรณ์ได้

๒. จะต้องเป็นข้อความที่กะทัดรัด เข้าใจง่าย ชวนฟัง ชวนอ่าน ไม่น่าเบื่อ ไม่เยิ่นเย้อ ยืดยาด หรือใช้ศัพท์แสงสูง ๆ จนต้องไปเปิดปทานุกรม

๓. ข้อความนั้น ๆ จะต้องเรียงลำดับให้เข้าใจง่าย โดยจัดอันดับเหตุการณ์ก่อนหลังที่ถูกต้อง และมีเหตุผลเชื่อมโยงไม่ขัดกัน

๔. ใช้ภาษาเดียวกัน ข้อนี้ ผู้สั่งจะต้องเข้าใจผู้รับคำสั่งว่าเป็นคนชนิดไหน ระดับและภาษาที่ใช้กับเขานั้น ก็จะต้องเป็นไปในระดับของภาษาที่เขาสามารถจะเข้าใจได้ซาบซึ้งอย่างที่เราพูดกันเสมอว่า ขอให้ใช้ภาษาเดียวกัน แม้แต่เป็นคนไทย ใช้ภาษาไทยด้วยกันก็ตาม

เมื่อได้พิจารณาองค์ประกอบ ๒ ประการแรกข้างต้นแล้ว ขอให้มาพิจารณาองค์ประกอบข้อสุดท้าย คือ ผู้รับคำสั่ง ว่ามีจุดอ่อนและจุดสำคัญที่ตรงไหนอย่างไร

ผู้รับคำสั่ง

ตามทัศนะของผู้เขียนเห็นว่า ผู้รับคำสั่งและผู้สั่งมีความสำคัญเท่าเทียมกัน ผู้สั่งเป็นผู้แสดงออกให้ทราบถึงความต้องการของผู้สั่งหรือของหน่วยงานที่ผู้สั่งนั้นสังกัด ส่วนผู้รับคำสั่งจะต้องเป็นผู้ปฏิบัติงานให้ได้รับความสำเร็จสมตามความต้องการ ถ้ามีการปฏิบัติงานผิดพลาด ความเสียหายก็ย่อมเกิดขึ้น หรือพูดอย่างง่าย ๆ ถ้าผู้สั่งสั่งผิดหรือสั่งให้ผู้รับคำสั่งเข้าใจผิด ความเสียหายก็ย่อมเกิดขึ้นอย่างแน่นอน แต่ถ้าผู้สั่งสั่งถูก ผู้รับคำสั่งพึ่งผิดหรือเข้าใจผิด ก็เกิดความเสียหายขึ้นเช่นกัน ฉะนั้น เพื่อที่จะให้การสั่งงานมีประสิทธิภาพจริง ๆ ผู้สั่งงาน จึงจำเป็นจะต้อง รู้จักผู้รับคำสั่ง และกระบวนการ ที่ผู้รับ คำสั่งนั้น ๆ รับคำสั่งจากผู้สั่ง ซึ่งจะขอพิจารณาแยกแยะกระบวนการนี้ ดังต่อไปนี้

กระบวนการสั่งงานนั้นจะเป็นไปในรูปลักษณะที่ผู้สั่งงาน สั่ง “ข้อความ” ที่ตนต้องการ ไปสู่ผู้รับคำสั่ง “ข้อความ” ที่ผู้สั่งต้องการให้ไปถึงผู้รับคำสั่งมีลักษณะเป็นขั้น ๆ ดังต่อไปนี้

๑. การรับคำสั่งแต่เฉย ๆ เช่น เพียงแต่ได้ยินหรือเพียงแต่ได้อ่านผ่านๆ นั้น ถือว่าไม่เป็นการเพียงพอ ผู้รับคำสั่งจำเป็นจะต้องเข้าใจในคำสั่งนั้นว่า เขาสั่งให้ทำอะไร เพราะเหตุใด เมื่อไหร่ ที่ไหน และอย่างไร จึงจะถือว่าเป็นการรับคำสั่งที่สมบูรณ์

๒. การรับคำสั่งและการเข้าใจคำสั่งดังกล่าวแล้วในข้อ ๑ จะถือว่าเป็นการเพียงพอในหลักการสั่งงานที่ดีแล้วหรือยัง ?

ขอตอบว่า ยังไม่เพียงพอ เพราะถ้าหากว่าสั่งงานให้หุ่นยนต์ทำ การที่ผู้รับคำสั่งเข้าใจความต้องการตามข้อ ๑ นั้น นับว่าเพียงพอ แต่เมื่อเราสั่งงานให้แก่คนงานซึ่งเป็นมนุษย์รับไปปฏิบัตินั้น มนุษย์ผิดกับหุ่นยนต์ เพราะมนุษย์มีชีวิตจิตใจ และความนึกคิดเป็นของตนเอง มนุษย์จะรับคำสั่งไปปฏิบัติงานด้วยความเต็มใจและอย่างเต็มความสามารถ ก็ต่อเมื่อมนุษย์ยอมและเห็นชอบด้วยกับคำสั่งนั้น ๆ จากความจริงดังกล่าวนี้ การสั่งงานที่ดีจึงเป็นการสั่งงานที่ประกอบด้วยเหตุผล และเป็นการสั่งงานที่ผู้รับคำสั่งไปปฏิบัติเห็นชอบด้วยด้วยความบริสุทธิ์ใจ

อย่างไรก็ดี มีบางครั้งบางคราวที่ผู้รับคำสั่งไม่เห็นชอบด้วยกับคำสั่งนั้นๆ ในกรณีเช่นนี้ จะทำอย่างไร ? จากประสบการณ์ที่แล้ว ๆ มา ผู้บังคับบัญชาก็เพียงแต่ชี้แจงเหตุผลให้ฟังว่า ทำไมจึงต้องให้ทำงานนั้น ความจำเป็นของการออกคำสั่งให้ทำเช่นนั้นมีเหตุผลอย่างไรบ้าง ก็จะช่วยให้การปฏิบัติตามคำสั่งนั้นเป็นไปด้วยความเห็นอกเห็นใจ

จากการแยกแยะลักษณะของผู้รับคำสั่งสองข้อดังกล่าวแล้วข้างต้น มีข้อที่ควรจะนำมาพิจารณาเพิ่มเติมอีก ๒ ประการ คือ

ก. ผู้สั่งจะรู้ได้อย่างไรเล่าว่า ผู้รับคำสั่งเข้าใจคำสั่งของตนถูกต้องตรงกับความต้องการของตน ข้อนี้ ผู้สั่งงานจำเป็นที่จะต้องใช้ความช่างสังเกตของ

ตนเอง และการศึกษาให้เข้าใจถึงความรู้ความสามารถ ของผู้ใต้บังคับบัญชาได้เป็น อย่างดี ถ้าหากว่าเขาเป็นคนฉลาด พูดชี้แจงเพียงครั้งเดียวก็เพียงพอ แต่ถ้าเขาเป็นคนไม่ฉลาดนัก และเป็นคนไม่มีความเชื่อตนเอง ก็จำเป็นที่จะต้องชี้แจงและทวนกันจนกว่าจะเข้าใจ และจะต้องทำให้เขาเกิดความเชื่อมั่นว่าเขาจะสามารถทำงานชิ้นนั้นได้ด้วย

นอกจากนี้ ผู้สั่งงานจะต้องไม่ลืมว่า ผู้รับคำสั่งซึ่งเป็นผู้ใต้บังคับบัญชานั้น เป็นมนุษย์ธรรมดาสามัญ ย่อมเป็นคนที่มีอารมณ์โกรธ รัก เกลียด โลภ หลง กลัว ทะเยอทะยาน ฯลฯ เป็นต้น ฉะนั้น ถ้าเมื่อไรมีอารมณ์เข้าไปครอบงำตัวผู้รับคำสั่งแล้ว ความสามารถในการจะรับรู้และเข้าใจของเขาจะลดลง ในบางครั้งบางคราวอาจจะไม่เข้าใจอะไร ๆ เอาเลยก็ได้ ฉะนั้น ผู้สั่งงานที่ดีจึงต้องใช้ความระมัดระวังและเข้าใจในเรื่องอารมณ์ของผู้ใต้บังคับบัญชาให้ถูกต้องอยู่ตลอดเวลา มิฉะนั้นแล้ว เขาอาจทำผิดพลาดได้อย่างมากมาย และโดยเฉพาะการสั่งงานให้เกิดอารมณ์ไม่พอใจดังเช่นที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จะมีแต่ผลร้าย ไม่มีผลดี

สำหรับเรื่องอารมณ์นี้ไม่ใช่อารมณ์ของผู้รับคำสั่งเท่านั้นที่สำคัญ อารมณ์ของผู้สั่งงานก็มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่ากัน หัวหน้างานที่ควบคุมอารมณ์ของตัวไม่ได้ อย่างดีที่สุดถือว่าเป็นหัวหน้างานชั้นสองเท่านั้น

ข. การที่จะให้ทราบว่า ผู้รับคำสั่งเห็นชอบด้วยหรือไม่นั้น เป็นการที่ทราบได้ยากมากสำหรับระบบการทำงานที่ผู้บังคับบัญชาเป็นเผด็จการ หรือไม่นิยมส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานร่วมกันออกความคิดเห็น สำหรับผู้บังคับบัญชาที่มีแนวความคิดที่จะส่งเสริมความริเริ่ม ส่งเสริมความคิดเห็นใหม่ ๆ และนิยมการบริหารระบบการปรึกษาหารือกันเท่านั้นที่ผู้ใต้บังคับบัญชาจะกล้าเสนอความคิดเห็นว่าเห็นชอบ หรือไม่เห็นชอบด้วย ด้วยความบริสุทธิ์ใจ ฉะนั้น

สำหรับการจะให้ทราบถึงความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบตามข้อนี้ จึงอยู่ที่นโยบายและแนวปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาแต่ละคน

ข้อความที่กล่าวมาข้างต้น เป็นวิธีการหรือเทคนิคในการที่จะสั่งงานให้เกิดประสิทธิภาพสูง แต่การที่จะให้มีความสามารถในการสั่งงานให้มีประสิทธิภาพได้นั้น จำเป็นที่จะต้องศึกษาให้เข้าใจถึงเทคนิคเหล่านี้อย่างละเอียดถี่ถ้วน และถ้าหาก เห็นว่าเป็นหลักการที่ดี ก็ยังมีความจำเป็นที่จะต้องฝึกหรือปฏิบัติให้เกิดความเจนจัด แม่นยำ จึงจะเกิดผลสำเร็จตามความปรารถนา

ก่อนจบการสนทนากันในวันนี้ ขอฝากคติประจำใจของนักบริหารซึ่งมีข้อความว่า

"If the worker does't know, his superior has not communicated;

"If the worker can't do, his superior hasn't taught."

แปลว่า "ถ้าผู้ใต้บังคับบัญชาไม่รู้ก็เพราะผู้บังคับบัญชาไม่ได้บอก ถ้าผู้ใต้บังคับบัญชาทำงานไม่ได้ ก็เพราะว่าผู้บังคับบัญชายังไม่ได้สอน"

เพื่อท่านหัวหน้างานทั้งหลายนำไปพิจารณาและถ้าหากท่านเห็นชอบด้วยแนวความคิดข้อนี้ ก็จะช่วยให้ความเข้าใจผิดระหว่างท่านและผู้ใต้บังคับบัญชาลดน้อยลงได้เป็นอันมาก ทั้งยังจะช่วยให้ท่านสั่งงานได้ดียิ่งขึ้น ๆ เป็นลำดับ

DEVELOPMENT OF LABOUR ADMINISTRATION IN THAILAND*

THIEN ASHAKUL

THAILAND has always given consideration to labour matters and the welfare of the working population from time immemorial. She has given her attention not only to labour problems in the country but also to the development of labour affairs in other corners of the world.

Thailand became a founding member of the International Labour Organisation on April 11, 1919, and was one of the four Asian countries that had such privilege. The very first Thai delegation to the International Labour Conference held in Washington in 1919 was headed by Maha Armmarthtri Phya Prapakorawongse. This also shows the interest and importance that have been given to labour problems by Thailand even during the period of absolute monarchy.

In Thailand, the first government agency to be responsible exclusively for labour affairs was the Employment Service Section of the Registration Division, Ministry of Interior, established in the year of 1932. Today, the Ministry of Interior is still responsible for labour administration for the whole of Thailand, but has delegated the formulation and implementation of labour policies to the Department of Labour.

The work of labour administration originated at the time when the democratic form of government was first introduced in Thailand in 1932. As a matter of fact, "full employment" was declared as one of the Six Principles of the Government of that time.

Labour Act

The 1930's were a period during which all countries of the world were greatly affected by the most serious economic depression ever recorded. The great world depression brought about many changes in economic, financial, political and social institutions in all parts of the world, and changes in the livelihood of many peoples. Millions and millions of peoples

* Published in the Bangkok Post Special Supplement of October 29, 1969 on the occasion of the 50th Anniversary Celebration of the International Labour Organisation.

over the world were without employment and had to struggle for their survival in such conditions that we cannot imagine or think of at the present time.

Thailand was no exception. A large number of people were unemployed during the depression. As a result, the Government took some measures to improve the employment situation by passing an Act concerning employment service, and an Employment Service Section was established within the Registration Division, Ministry of Interior.

The legislation was applied to discourage and control the exploitation of workers by some private employment agencies as well as to establish for the first time a number of public employment agencies throughout the country.

In 1936, the Government moved towards the promotion of better working conditions for its people. It drafted and passed the Labour Conditions Survey Act, 1936. This Act allowed for official investigation of conditions of work and laid the legal groundwork, in terms of minimum requirements and provisions, which was to have a profound effect on the welfare of the nation's labour force in the subsequent years.

Throughout the following twenty years there was general improvement in the labour field, as the working conditions generally became more stabilised. The administrative roles of the various government agencies, however, had shifted and changed many times during this transitional period to meet the changing needs of the working population.

The first comprehensive labour legislation was introduced in 1956 and entitled the Labour Act and became operative in 1957. The reasons for the promulgation of this act have been given as follows:

"Whereas the development of Thailand, that is to say, the expansion of commerce, industry and business has been to such an extent that labour protection is deemed essential for mutual interest, co-operation, and better under standing between employers and employees;

"Whereas Thailand has been participating in the International Labour Organisation since its inception, which indicates her interest in labour conditions which have direct effects on the national economy, both in production as well as in consumption;

"And whereas it is the Government's policy to improve labour conditions for mutual benefit in order to achieve and to promote social justice along democratic lines;

"Therefore, it is deemed appropriate to enact a law regulating the employment of labour or, in other words, regulating labour conditions, and guaranteeing the right of employees to organise and to join a labour union, to bargain collectively with an employer, and to settle disputes-all these being intended to establish standards assuring the welfare, health, and security of employees..."

The Labour Act of 1956 provided comprehensive protection in regard to hours of work, public holidays, annual vacation, sick leave, payment of wages, notice pay, workmens' compensation and the employment of women and children. It also provided for the registration of trade unions. The Ministry of Interior was made responsible for the execution of this Act and was given power to appoint labour inspectors and other officers. The Act laid down procedures for the settlement of labour disputes. The parties to a dispute could negotiate a settlement and if unable to do so could agree to have it referred to a permanent Labour Relations Committee appointed by the Council of Ministers which consisted of seven persons representing the Government, the employers and the employees. A strike or lockout could be called subject to the procedure provided for in the Act.

The task of implementing the Act was delegated to the then Labour Division of the Department of Public Welfare in the Ministry of Interior. The administration of the provisions greatly increased the responsibilities of the Labour Division. Not only was it now required to organise a system of inspection to ensure the enforcement of the Act, but also to evolve machinery to deal with industrial disputes.

Party Announcement

In 1958, the Labour Act was revoked for security reasons. Such reasons may be found in the preamble to the Announcement of the Revolutionary Party No. 19, October 31, 1958, that :

"Whereas the Labour Act, B.E. 2499 (1956) contains provisions which have been exploited for the purposes of inducing dissension between the employers and the employees, neutralising the sympathy and spirit of conciliation between them and inciting employees to take highly undesirable courses of action in accordance with the communist strategy having, as the

final goal, utter disintegration of the national industry and commerce, the Revolutionary Party has thought fit to repeal the Act and, at the same time, to substitute appropriate measures to protect the welfare and interest of employees."

On the problem of settlement of dispute, it was provided in Section 4 of the Revolutionary Party Announcement. The appeal procedure was also provided in the said Announcement.

However, in the same year the Minister of Interior was authorised to make announcements in regard to the various matters. Non-compliance with such announcements would be punishable. Subsequent labour announcements made by the Minister of Interior, covered all the matters contained in the Labour Act of 1956 with the exception of the registration of trade unions.

The settlement of labour disputes remained the concern of the Minister of Interior and was again carried out by the officers of the then Labour Division. The division was later expanded and became the Labour Bureau in order to cope with the new assigned functions. The question of the right to strike or lockout was left undetermined. Quite a number of strikes did in fact take place over a period of years.

By 1963, the Labour Bureau had a staff of approximately 110 officers and was divided into three divisions. It took care of employment services, vocational training, labour protection and relations, collected labour statistics and instituted research projects in a variety of labour matters. The Labour Studies Division was responsible for ILO affairs, cooperation with international organisations and foreign embassies and with the preparation and supervision of technical assistance programmes and others.

The Government appointed a National Manpower Board and its Executive Committee. Both made some good contribution to the labour administration work in Thailand. However, conditions then required new approaches and, later in 1963, both bodies were replaced by a Labour Advisory Committee for all labour affairs for which the Bureau was responsible. The committee's representation was very large and varied and included representatives of the employers and the employees.

The increasing industrialisation of the country, the increased demand for skilled labour and the complexity of problems arising from the establishment of new industries had their effect on the Labour Bureau. It needed, therefore, expansion both in staff and functions. The Bureau was finally in 1965 elevated to the status of a Department of Labour.

Disputes Act

The series of labour disputes that occurred in 1965 drew attention to the inadequacy of the procedures for settling such disputes under Section 4 of the Revolutionary Party Announcement No. 19 of October 31, 1958. Accordingly, a law was proposed in which regular procedures were laid down for the settlement of disputes and provision made for conciliation and voluntary arbitration. This law entitled the "Settlement of Labour Disputes Act" came into force on March 1, 1966.

In the Settlement of Labour Disputes Act, 1965, strike action is not prohibited. But it can only be taken when negotiations have failed. The Act is expected to familiarise both employers and workers with procedural methods for the settlement of labour disputes and to encourage the practice of joint consultation. Indeed, the reason for the promulgation of this Act has been given as follows :

"Whereas the Revolutionary Party Announcement No. 19 which is now in force does not provide sufficiently for effective settlement of labour disputes between employers and employees;

"Therefore, it is deemed appropriate to enact a law providing measures for settling labour disputes in accordance with the present situation of the country to provide employers and employees with guidance towards voluntary agreement and to provide a "cooling-off" periodbefore the right to strike or lock-out is exercised."

The Settlement of Labour Disputes Act has proved not to be a very successful piece of legislation. The principal reason is the non-existence of workers organisations. Workers elect their representatives half-heartedly and with no confidence. There is also a lack of leadership among the workers.

In some cases owing to the ignorance or indifference of both parties, the legal procedures have not been observed. Further, claims presented by employees are often concerned with rights not interests. They are often related to the failure of employers to comply with the existing legal provisions which, in fact, are disputes of rights and not negotiable but can have legal sanctions. Therefore, the burden has rested with the Government in ensuring that the parties to any conflict observe and carry out the prescribed procedures.

Modern industrial relations and labour practices are of a recent development in Thailand. An effort has been made to assist employers and

employees to learn and appreciate the nature and extent of labour problems as well as suitable measures to overcome any difficulties they may encounter. This is done through the organisation of seminars and courses in personnel management and labour relations. As of October 1, 1969, 31 courses in personnel management and labour relations have been held at the Department's Labour Training Centre for 648 trainees, while over 21 courses for about 375 supervisors have also been provided.

Constitution of 1968

Since 1958 Thailand had been governed under an Interim Constitution. Impressive economic development has been achieved with a constant growth of about seven per cent cent per annum during the period covered by the First National Economic Plan. The economic and social development has made the time ripe for the Thai people to have a new permanent constitution.

On June 20, 1968, the Thai Constituent Assembly in its capacity as National Assembly adopted a new and permanent Constitution for Thailand. In the new Constitution, fundamental rights and freedom of Thai People are guaranteed in Chapter 3.

One of the distinctive features of the present Constitution is the enunciation of the Directive Principles of State Policy, providing giudelines to the Government in its policy formulation. The directive principles include the provisions for the state to Support private economic initiative, private commerce and production; to encourage and support social welfare for the well-being and happiness of the people; to encourage the people of working age to work according to their own fitness and to protect them from exploitation of labour.

Further, the basic social objective of Thailand's Second National Development Plan requires that the benefits of development be shared equitably, especially when people cannot effectively help themselves. The Plan also implies a continuous striving towards full employment for the growing labour force and the elimination of under-employment and disguised unemployment. These aspects of development have imposed new burden and heavier responsibilities on the Department of Labour.

Within the present legal, economic and political framework, two major legislative measures are now being studied and will be enacted in the not too distant future: a Labour Protection Act and a Labour Relations

Act. Both will again enlarge the work of labour administration of the Department of Labour.

Department of Labour

The present functions of the Department of Labour are:

1. To provide employment service for job seekers and employers,

2. To promote the development of manpower to meet the demand for labour in various industries,

3. To inspect labour conditions in order to enforce the labour protection and compensation legislation and to promote better welfare facilities providing for workers,

4. To promote better relationship among employers and employees through the provision of training programmes,

5. To settle labour disputes and promote industrial peace by means of conciliation and other measures,

6. To co-ordinate with public and private agencies in planning for fuller development of manpower, and

7. To comply labour statistics and study labour problems to be used in planning for better utilisation of manpower and improvement of labour administration programmes.

Organisational Structure

The present organisational structure of the Department of Labour may be briefly mentioned.

The Department of Labour comprises the following :

1. The Office of the Secretary deals with the central administrative service, personnel affairs, and finance; controls and co-ordinates the regional labour offices which are five in number at present; controls and supervises the private employment agencies. It is also responsible for the public relations programmes of the department.

2. The Employment Service Division is concerned with all problems of employment service. An employment service centre is set up within the department to recruit employees of all types. It also has two branches: one at the Northern Bus Terminal and another at the Bangkok Railways Terminal. This recruitment service is for professional and clerical people as well as skilled and unskilled workmen. The Employment Service Division

is also responsible for the enforcement of the Occupational Assistance to Thai Act of 1956.

3. The Labour Protection and Labour Relations Division deals with the enforcement of the labour protection legislation concerning workmen's compensation, hours of work, vacation and holidays. It is also responsible for finding ways and means to maintain the industrial peace in industries and the settlement of labour disputes in accordance with the Settlement of Labour Dispute Act, 1965.

4. The Occupational Promotion and Skill Development Division includes the National Institute for Skill Promotion which was established in May 1967 by the resolution of the Council of Ministers, as an expansion of the former Vocational Training Centre of the Department. Through its various training programmes the Institute provides vocational employment opportunities for many young boys and girls in Thailand. Ambitious programmes such as courses for instructors, supervisors and foremen upgrading courses, in-plant training, and accelerated training courses, have been introduced by the Institute.

Among the most popular training projects are the courses which have been developed for domestic servants, hotel maids and comparable type of employment. The graduates from these training classes are placed by the Employment Service Division for employment.

5. The Labour Studies and Statistics Division conducts studies and research in the fields of employment, workers' earnings and hours of work, and others. Its Foreign Affairs Branch is the liaison organ of the Government for relations with international organisations and agencies as well as foreign government agencies in the field of labour affairs.

6. The Labour Training Centre of the Department has for a long time been engaged in conducting training courses for personnel management. The Centre is growing fast and, in practice, has become a division. The courses are normally of two weeks' duration and are given at regular intervals throughout the year. Recently, supervisory training courses have been introduced in cooperation with the Personnel Management Associstion of Thailand.

7. The Woman and Child Development Centre is recently set up to be responsible for safeguarding woman and child labour in accordance with the provisions of the legislation and for studying and planning for the better utilisation of them.

8. The Regional Labour Offices represent the Department of Labour for all the aspects of labour administration in the provinces. At present, there are five of them, and the areas of coverage of which are:

a. Nakhon Ratchasima Labour Office covers the area of Nakhon Ratchasima, Buri Ram, Surin, Si Sa Ket, Ubon Ratchathani, Chaiyaphum.

b. Khon Kaen Labour Office is responsible for the area of Khon Kaen, Kalasin, Maha Sarakham, Roi-et, Udon Thani and Sakon Nakhon.

c. Lampang Labour Office deals with matters of labour administration in the area of Lampang, Chiang Mai, Lamphun, Phrae, Chiang Rai and Nan.

d. Songkla Labour Office covers the area of Songkhla, Phatthalung, Trang, Nakhon Si Thammarat, Satun, Yala, Pattani and Narathiwat.

e. Chon Buri Labour Office is responsible for the area of Chachoeng-sao, Rayong, Chantha Buri, Trat and Prachin Buri.

หัวหน้างาน

เทียน อัชกุล

การเป็นหัวหน้างาน เป็นสิ่งที่สร้างสรรให้เกิดขึ้นได้

ในการบริหารงานของธุรกิจอุตสาหกรรมนั้น มีการแบ่งเจ้าหน้าที่ออกเป็น ๒ ฝ่าย คือ ฝ่ายจัดการ ซึ่งในภาษาอังกฤษเรียกว่า Management ฝ่ายหนึ่ง และผู้ใต้บังคับบัญชาอีกฝ่ายหนึ่ง สำหรับด้านฝ่ายจัดการนั้น เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ให้รวมถึงบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่จะอำนวยการให้บุคคลผู้ใต้บังคับบัญชาทำงานให้เกิดผลสำเร็จตามต้องการ ตามความหมายดังกล่าวนี้ ฝ่ายจัดการก็คือบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ นับตั้งแต่ประธานกรรมการ ประธานบริษัท หัวหน้าแผนกการ หัวหน้างาน และบุคคลอื่น ๆ ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการทำงานของบุคคลอื่น ๆ ที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชา สำหรับในที่นี้จะขอพูดถึงแต่ผู้บังคับบัญชาระดับต่ำที่สุด ซึ่งโดยปกติในภาษาอังกฤษ เรียกกันว่า foreman และในภาษาไทยมักจะแปลกันว่า "หัวหน้างาน"

โดยเหตุที่ foreman หรือหัวหน้างานนี้ เป็นบุคคลที่จะควบคุมและอำนวยการให้คนงานภายใต้บังคับบัญชาทำงานให้กับหน่วยงานที่เขาสังกัดอยู่ จึงย่อมถือว่า หัวหน้างานเป็นผู้นำในทางการทำงานในระดับงานของเขา เช่นเดียวกับผู้นำในระดับอื่น ๆ เมื่อได้พิจารณาในแง่นี้และเช่นนี้แล้ว ถ้ามองกันอย่างผิวเผินก็จะรู้สึกว่า ผู้นำระดับหัวหน้างานนี้จะมีความสำคัญน้อยกว่าหัวหน้า หรือผู้นำระดับที่สูงกว่าเขาไป แต่โดยแท้จริงแล้วหาเป็นเช่นนั้นไม่ ผู้นำทุกระดับ

หรือผู้บังคับบัญชาทุกระดับในการดำเนินธุรกิจอุตสาหกรรมนั้น มีความสำคัญและมีบทบาทในการที่จะอำนวยความสำเร็จให้แก่กิจการนั้น ๆ ด้วยกันทั้งสิ้น จะขาดผู้นำในระดับหนึ่งระดับใดไปโดยไม่กระทบกระเทือนต่อการผลิตหาได้ไม่ โดยเฉพาะระดับหัวหน้างานนี้จะมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างลูกจ้างกับฝ่ายจัดการ และในการที่จะทำให้คนงาน ปฏิบัติงานเป็นผลสำเร็จตามแผนที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ ก็เพราะว่าหัวหน้างานเป็นฝ่ายจัดการที่ทำงานใกล้ชิดกับคนงานตลอดเวลา คนงานจะเห็นว่าบริษัทที่ตนทำงานอยู่นั้นดีหรือชั่ว บริษัทที่ตนทำงานอยู่นั้นเป็นแหล่งทำงานที่จะอำนวยความต้องการของเขา และความสุขสบายให้แก่เขาได้มากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับการที่หัวหน้างานปฏิบัติต่อเขา ถ้าหัวหน้างานเป็นคนดีมีความสามารถ มีความเมตตากรุณา มีความยุติธรรม และเป็นคนเข้มแข็ง คนงานไว้วางใจ เขาก็จะให้ความร่วมมือทำงานอย่างเต็มที่ ตรงกันข้าม ถ้าหัวหน้างานเป็นคนเจ้าอารมณ์ชอบคนประจบประแจงสอพลอ และไร้ฝีมือหรือมีความสามารถน้อย ปฏิกิริยาของคนงานก็จะเป็นไปอีกอย่างหนึ่ง ฉะนั้น การมีหัวหน้างานที่ดีจึงเป็นประโยชน์ต่อสถานประกอบการ ธุรกิจต่าง ๆ เป็นอย่างยิ่ง ด้วยเหตุนี้ กรมแรงงานจึงได้วางนโยบายกำหนดให้มีการฝึกอบรมหัวหน้างาน เพื่อส่งเสริมการผลิตของสถานประกอบการ และส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างให้เป็นไปโดยราบรื่นและเป็นประโยชน์ด้วยกันทุกฝ่าย

เพื่อประโยชน์ต่อการฝึกอบรมหัวหน้างานตามที่ได้กำหนดไว้แล้วนั้น กรมแรงงานจึงถือเป็นนโยบายสำคัญที่จะให้ข้าราชการระดับสูงไปกล่าวสรุปเกี่ยวกับการอบรมหัวหน้างานแต่ละรุ่น ข้อความต่อไปนี้เป็นคำกล่าวสรุปในการฝึกอบรมหัวหน้างานทุก ๆ รุ่น ในระยะ ๒ ปีที่แล้วซึ่งได้รวบรวมพิมพ์เอาไว้ เพราะเชื่อว่าอาจจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้ที่สนใจบ้างไม่มากก็น้อย

๑. ผู้นำมีความสำคัญอย่างไร

ไม่จำเป็นต้องพูดโดยละเอียด เพียงแต่นำเอาคำกล่าวของคนโบราณที่พูดเปรียบเทียบในเชิงโวหารไว้ว่า "ราชสีห์นำฝูงแกะ" และ "แกะนำฝูงราชสีห์" ก็จะพอมองเห็นได้ กล่าวคือ ถ้าอุปมาว่าแกะเป็นคนอ่อนแอ ขี้ขลาด ไม่แข็งแรง ไม่มีเขี้ยว ไม่มีเล็บ แต่ถ้ามีผู้นำที่ดีคือ ราชสีห์ ก็จะคึกคัก เข้มแข็ง เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ก็จะต่อสู้ศัตรูของตนได้สำเร็จ ตรงกันข้าม ถ้ามีแกะซึ่งเป็นคนอ่อนแอ โง่เขลา และขี้ขลาด เป็นผู้นำราชสีห์ ซึ่งอุปโลกว่าเป็นบุคคลที่เก่งกล้าสามารถ ฝูงราชสีห์ที่แกะนำนั้นก็จะไม่สามารถทำประโยชน์ได้ และจะพ่ายแพ้พินาศต่อศัตรูของตนไปโดยง่ายดาย ดังเช่นเรื่องจริงที่ปรากฏในประวัติศาสตร์ของชาติไทยเราในสมัยกรุงศรีอยุธยาแตก ครั้งที่ ๒ ทั้ง ๆ ที่คนไทยมีความเข้มแข็ง กล้าหาญ เก่งกล้าสามารถเป็นอย่างดี แต่เราก็ต้องเสียกรุงศรีอยุธยาให้แก่พม่าไป เพราะผู้นำของเราสมัยนั้นเป็น "แกะ"

เมื่อผู้นำในระดับชาติมีความสำคัญเช่นนี้ ผู้นำระดับอื่น ๆ ก็ต้องมีความสำคัญไม่น้อยเช่นกัน แม้จะไม่เท่าเทียมกันในส่วนสัดกล่าวคือ "กรุง" ของผู้นำระดับชาติก็คือประเทศ ส่วน "กรุง" ของหัวหน้างานก็คือ ผลงานในความรับผิดชอบของตน และผลงานที่มีส่วนสัมพันธ์กับแผนการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกันด้วย

ฉะนั้น จึงเป็นการสมควรที่จะพิจารณาว่าผู้นำในธุรกิจอุตสาหกรรมควรจะเป็นบุคคลประเภทใด มีคุณสมบัติอย่างไร และมีความเก่งกล้าสามารถอย่างไรบ้าง การเป็นผู้นำเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นโดยกำเนิด หรือเป็นสิ่งที่ศึกษาสร้างสรรให้มีขึ้นมาได้ สำหรับตัวผมเอง เห็นว่าการเป็นผู้นำนั้น เราสามารถสร้างสรรและอบรมให้เกิดได้ เพราะถ้าหากว่าการเป็นผู้นำหรือเป็นผู้จัดการที่ดี เป็นสิ่งที่ได้มาโดยกำเนิด ก็เป็นเรื่องที่เราจะต้องไปเลือกเกิดในตระกูลที่เป็นผู้นำ อันเป็น

สิ่งที่สุดวิสัยใครจะทำได้ แต่แน่นอน คนที่อยากเป็นผู้นำนั้นไม่ใช่เป็นสิ่งที่จะสร้างให้เกิดขึ้นได้ง่าย ๆ จำเป็นจะต้องมีความตั้งใจอย่างมั่นคงแน่วแน่ และต้องใช้ความเพียรพยายามอย่างจริงจัง รวมทั้งจะต้องมีคุณสมบัติประจำตัวที่วิญญูชนจะพึงมีอยู่บ้างตามสมควร

๒. หัวหน้างานควรจะมีคุณสมบัติอย่างไรบ้าง

พูดโดยย่อ ๆ ก็เห็นจะต้องมีคุณสมบัติเบื้องต้น ดังนี้

๒.๑ สติปัญญาพอสมควร – ความรู้ความสามารถในงานในหน้าที่ – ความเข้มแข็งจริงจัง – และความสามารถในการสอนและแนะนำงาน

– การที่จำเป็นต้องมีสติปัญญาพอสมควรนั้น เป็นเรื่องที่ไม่จำเป็นต้องอธิบายกันยืดยาว เพราะคนโง่นอกจากจะนำใครไม่ได้ ยังอาจจะเป็นอันตรายให้กับตัวเองและหมู่คณะเสียด้วยซ้ำไป ดังเช่นมีคำพังเพยกล่าวไว้ว่า "มีศัตรูที่ฉลาด ยังดีกว่ามีมิตรที่โง่"

– ความรู้ความสามารถ คนที่จะเป็นหัวหน้าคน จะบังคับบัญชาคน ถ้าไม่มีความรู้เกี่ยวกับงานในหน้าที่ ก็ย่อมจะไม่มีปัญญาที่จะสั่งงานหรือมอบงานหรือควบคุมงานให้เป็นไปตามความต้องการได้ ฉะนั้น หัวหน้างานจึงจำเป็นต้องมีความรู้ความสามารถในงานให้ดีพอสมควร

– ความเข้มแข็งและจริงจังนี้ หมายความว่า คุณสมบัติของตัวบุคคลที่มีพลังอำนาจที่จะทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทำงานให้กับบุคคลนั้นตามที่มอบหมายให้ทำ คุณสมบัติประเภทนี้ไม่จำเป็นที่จะทำให้เกิดขึ้นในตัวของหัวหน้างานโดยอาศัยความกลัวเป็นเครื่องมือเสมอไป หัวหน้างานทุกคนเมื่อได้รับมอบหมายให้มีอำนาจหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชา และเมื่อเขาเอาใจใส่ติดตามงาน

ของเขาอย่างจริงจัง เขาก็จะสามารถทำให้คนงานใต้บังคับบัญชาของเขาเป็นคนรู้จักความรับผิดชอบ

— ความสามารถในการสอนและแนะนำงาน คุณสมบัติข้อนี้มีความสำคัญมาก เพราะเหตุว่า การที่คนงานที่อยู่ใต้บังคับบัญชาของเราแต่ละคนจะทำงานได้ดี ได้ถูกต้องหรือไม่นั้นเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของหัวหน้างานที่จะแนะนำสั่งสอนให้เขาทำให้ถูกต้อง การที่คนงานได้รับการสอนและแนะนำให้ทำงานเป็นผลสำเร็จถูกต้องตามความประสงค์ของผู้บังคับบัญชานั้น นอกจากจะได้ผลงานตามที่ต้องการแล้ว คนงานเองก็จะมีความพากภูมิใจที่สามารถทำงานเป็น และได้รับความสำเร็จ เป็นการส่งเสริมในทางด้านจิตใจของคนงาน นอกจากนี้ การที่หัวหน้างานเป็นครูสอนผู้ใต้บังคับบัญชา ก็เท่ากับได้สร้างความรักและเคารพให้เกิดมีขึ้นในระหว่างหัวหน้างานและคนงานเป็นอย่างดี

๒.๒ พรหมวิหารสี่ — ความยุติธรรม — ความช่างสังเกต

การที่หัวหน้างานมีพรหมวิหารสี่ อันได้แก่ เมตตา กรุณา มุทิตา อุเบกขา และความยุติธรรม เป็นคุณธรรมประจำตัวของหัวหน้างานนั้น เป็นสิ่งที่มีคุณค่ายากที่จะหาสิ่งใดเปรียบได้ เพราะคุณธรรมดังกล่าวนี้ จะทำให้คนงานมีความเชื่อมั่นในตัวผู้บังคับบัญชาไปในทางที่ดี เป็นการสร้างบรรยากาศให้ทุกคนมีความสุขใจ มีความไว้วางใจ และซาบซึ้งในความปรารถนาดีของผู้บังคับบัญชาอันเป็นเหตุที่จะทำให้เขารัก และเต็มใจที่จะทำงานอย่างเต็มความสามารถโดยไม่มีความหวาดกลัวต่อความผิดพลาด เมื่อเขาได้พยายามทำงานของเขาอย่างเต็มที่ด้วยความรอบคอบและด้วยความบริสุทธิ์ใจ โดยเฉพาะคุณธรรม "มุทิตา" แปลว่า ความยินดีในความสุขความสำเร็จของผู้อื่นเป็นเรื่องที่สำคัญมาก เพราะบางครั้งบางคราวหัวหน้างานมักสำคัญผิด เอาตัวเองไปเปรียบเทียบกับลูกน้อง เมื่อเห็นลูกน้องมีความสามารถและทำงานได้รับผลสำเร็จมาก ก็เกิดอิจฉาดังที่ปรากฏกันอยู่เสมอ ๆ เมื่อมีความอิจฉาเกิดขึ้นก็จะเป็นทางให้เกิดมีการกันท่า

หรือกลั่นแกล้งต่าง ๆ นานา อย่างน้อยก็จะลดการสนับสนุนผู้ใต้บังคับบัญชา ฉะนั้น หัวหน้างานจึงจะต้องทำความเข้าใจกับตัวเองให้ชัดแจ้งว่า หน้าที่ของหัวหน้างานก็คือ การทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทำงานให้ได้ผลที่ดีที่สุด มีคุณภาพสูงที่สุดที่จะสามารถสูงได้ มิได้หมายความว่าหัวหน้างานจะต้องไปชิงดีชิงเด่นกับผู้ใต้บังคับบัญชา ถ้าหัวหน้างานเข้าใจความหมายของ "มุทิตา" นี้ถูกต้อง และปฏิบัติตาม ผู้ใต้บังคับบัญชาก็จะรัก เคารพ และเต็มใจทำงานให้มากยิ่งขึ้น

– ส่วนเรื่องความช่างสังเกตนั้นก็สำคัญมาก เพราะจะทำให้หัวหน้างานได้รู้และเข้าใจถึงอุปนิสัยใจคอและอารมณ์ของผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อจะได้ติดต่อสัมพันธ์กับเขาได้ถูกต้องเหมาะสมตามอุปนิสัยใจคอของแต่ละคน และตามกาละเทศะ

๒.๓ หัวหน้างานยังจำเป็นต้องเป็นคนที่มีร่างกายสมบูรณ์ สุขภาพอนามัยดี จิตใจเข้มแข็ง มีความเข้าใจในเรื่องคน มีความกระตือรือร้นและรักงานของตนอย่างชีวิตจิตใจ

สำหรับเรื่องสุขภาพอนามัยและจิตใจเข้มแข็ง ย่อมเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า จะไม่มีใครยอมเป็นผู้ตามบุคคลที่ขี้โรค และมีความอ่อนแอในทางร่างกายจิตใจ ฉะนั้น จึงไม่จำเป็นจะต้องอธิบายเพิ่มเติมอีก แต่คนที่จะทำงานสำเร็จนั้นจำเป็นที่จะต้องรักงานที่ตัวทำ มอบชีวิตจิตใจของตัวให้กับงาน และกระตือรือร้นที่จะทำงานนั้นให้เป็นผลสำเร็จจริง ๆ หัวหน้างานผู้ใดมีความกระตือรือร้น ก็จะทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชากระตือรือร้นตามไปด้วย คุณสมบัติข้อนี้ถ้าหัวหน้างานสนใจศึกษาหลักธรรมของพระพุทธเจ้าในเรื่องอิทธิบาท ๔ เพิ่มเติม ก็จะเข้าใจซาบซึ้ง และได้รับประโยชน์อีกมาก

คุณสมบัติของหัวหน้างานยังมีอีกมากมายหลายประการ และอาจจะประเมินแยกแยะออกได้อีกมาก เท่าที่นำมากล่าวก็เท่าที่เห็นว่าจำเป็นและเวลาอันจำกัดจะสามารถอนุโลมให้ทำได้เท่านั้น

๓. หัวหน้างานควรปฏิบัติตนอย่างไร

เรามาพิจารณากันดูอีกว่า หัวหน้างานควรจะทำอย่างไร มีเทคนิคและศิลปอย่างไร ที่จะทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชายอมรับความเป็นหัวหน้างานของตนมีความจงรักภักดีและยินดีทำงานให้กับตนด้วยความเต็มใจ ทั้งต่อหน้าและลับหลัง เมื่อได้สร้างบรรยากาศที่ดีและมีคุณสมบัติดังกล่าวแล้วข้างต้น หัวหน้างานยังจำเป็นที่จะต้องปฏิบัติตนอีกดังต่อไปนี้

– ตัดสินใจเร็ว เรื่องการตัดสินใจนี้เป็นเรื่องที่พูดง่ายแต่ทำยาก และเป็นเรื่องที่สำคัญมาก หัวหน้างานจำเป็นต้องเป็นคนที่ตัดสินใจเป็น กรมแรงงานได้กำหนดให้อบรมวิชา "การตัดสินใจ" ไว้ต่างหากแล้ว ซึ่งท่านหัวหน้างานทุกคนก็ได้ผ่านการฝึกอบรมในเรื่องนี้มาแล้ว แม้ว่าจะมีเวลาน้อยมากก็ตาม ท่านก็ได้รับหลักการ พื้นฐาน เพื่อใช้ประโยชน์ในการตัดสินใจไปพอสมควร ขอให้นำไปพิจารณาโดยรอบคอบ

– เป็นอิสระแก่ตัวเอง ไม่เป็นคนขี้เกรงใจคน ไม่กลัวคนนั้นคนนี้ตำหนิว่าอย่างนั้นอย่างนี้ ไม่กลัวลูกน้องเกลียดหรือโกรธในสิ่งที่เราทำถูกต้อง ไม่สร้างสิ่งที่ผูกมัดให้ตกอยู่ในอำนาจของผู้อื่น

– เป็นคนเข้มแข็ง มั่นคง ยึดมั่นอยู่ในหลักการ ไม่ยอมแพ้และท้อถอยง่ายๆ หัวหน้างานถ้าขาดความเข้มแข็งและเปลี่ยนไปเปลี่ยนมาไม่มีอะไรแน่นอนลูกน้องก็จะไม่นับถือ

– หัวหน้างานจะต้องหันหน้าเข้าต่อสู้กับปัญหาและอุปสรรคโดยตลอด การทำงานทุกอย่างย่อมจะต้องมีทั้งปัญหาและอุปสรรค ฉะนั้น จึงเป็นหน้าที่ของหัวหน้างานที่จะต้องต่อสู้ แก้ไขปัญหาและอุปสรรคอยู่ตลอดเวลา หัวหน้างานที่วิ่งหนีไม่สามารถผ่าพ้นและแก้ปัญหาและอุปสรรคได้ ก็จะเป็นหัวหน้างานที่จะไม่ได้รับความสำเร็จในชีวิตการงานเป็นอันขาด ฉะนั้น ในการฝึกอบรมของกรมแรงงานก็เช่นกัน จึงได้นำเอาหลักการที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยและแก้ปัญหานำมาอภิปราย เพื่อเป็นแนวทางสำหรับหัวหน้างานจะนำไปใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะหัวหน้างาน (ปัญหาและอุปสรรคบางประการอาจเกินความสามารถของหัวหน้างานที่จะแก้ได้ ในกรณีเช่นนี้ก็เป็นหน้าที่ของหน่วยเหนือที่จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบ) ซึ่งเราหวังว่าจะเป็นประโยชน์บ้างไม่มากก็น้อย เพราะเราได้นำเอาเทคนิคและหลักการในการวิจัยปัญหาใหม่ ๆ มาเสนอเพื่อพิจารณา

– หัวหน้างานจะต้องเป็นคนที่รู้จักค่าของเวลา ความหมายของ "ความเป็นปัจจุบัน" และรู้จักใช้ความหมายในเรื่องนี้ได้ถูกต้อง โดยจะไม่เป็นคนฟุ้งซ่านไปในสิ่งที่ไม่เป็นประโยชน์และไม่สมควร

– อย่าเป็นคนขี้ลืม เมื่อให้คำมั่นสัญญากับใครผู้ใดแล้ว ขอให้รักษาคำมั่นสัญญาของตนไว้อย่าให้ผิดพลาดเป็นอันขาด หัวหน้างานที่ดีทุกคนจะต้องมีสมุดพกประจำตัวไว้เพื่อจดเรื่องราวต่าง ๆ ที่เขาได้ตกลงกับผู้บังคับบัญชา หรือผู้ใต้บังคับบัญชา แม้แต่เรื่องที่ได้พูดตกลงกันไว้ จะเป็นเรื่องในหน้าที่การงานหรือส่วนตัวก็ดี เขาจะต้องรักษาคำมั่นสัญญาและข้อตกลงนั้นไว้ทุกครั้ง แม้จะเป็นเรื่องเล็กน้อยเท่าไรก็ตาม

– ให้ถือเอาความผิดพลาดเป็นครู เรื่องความผิดพลาดนี้เป็นสิ่งที่มิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ดังสุภาษิตละตินว่า "ERRARE HUMANUM EST" และแปลเป็นอังกฤษว่า "TO ERR IS HUMAN" ซึ่งตรงกับของเราที่ว่า "สี่ตีนยังรู้พลาด นักปราชญ์ยังรู้พลั้ง" หรือ "คนทำอะไรไม่ผิดก็คือคนที่ไม่ได้ทำอะไร

เลย” เป็นต้น แต่ว่าคนดีจริงนั้น จะต้องเอาความผิดพลาดมาเป็นบทเรียนให้แก่ตนให้จงได้ และจะไม่ให้มีการผิดพลาดซ้ำเป็นครั้งที่สอง หัวหน้างานที่สามารถทำได้เช่นนี้ มีแต่จะได้รับความนับถือ และไว้วางใจ จากลูกน้องของตนเสมอไป

– ต้องสร้างความสัมพันธ์อันดีกับหัวหน้างานอื่น ๆ อีกด้วย ข้อนี้สำคัญมาก เพราะการทำงานนั้นจะไม่มีแต่แผนกของเราเพียงแผนกเดียว ต้องมีแผนกอื่น ๆ ซึ่งมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันด้วย การสร้างสัมพันธภาพอันดีกับหัวหน้างานอื่น ๆ นั้น จะช่วยแก้อุปสรรคและปัญหาของการประสานงานได้อย่างดียิ่ง ขอให้ไปลองใช้ปฏิบัติจะไม่ผิดพลาด ไม่ใช่แต่เพียงหัวหน้างานเท่านั้นที่จะต้องสร้างสัมพันธภาพกับหัวหน้างานอื่น ๆ แม้แต่ประเทศก็ยังต้องคบและสร้างสัมพันธมิตรกับประเทศอื่น ๆ ด้วยเหมือนกัน

– หัวหน้างานต้องเป็นคนที่มีความกล้าที่จะเดินเข้าสู่อันตรายได้ พูดง่าย ๆ ก็คือว่า การทำงานทุกอย่างจะต้องมีการเสี่ยงอันตรายบ้างไม่มากก็น้อย คนที่ไม่กล้าเผชิญหน้ากับอันตรายเสียเลยก็จะไม่ได้รับความสำเร็จในฐานะเป็นผู้นำหรือหัวหน้างาน เพราะคนทุกคนจะไม่ยอมวิ่งตามหลังคนขี้ขลาด สำหรับเรื่องนี้ถ้าจะพูดกันอีกนัยหนึ่งก็คือ หัวหน้างานจะต้องเป็นคนกล้ารับผิดชอบต่อหน้าที่การงานของตน ต่อผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา ความรับผิดชอบนี้เป็นเรื่องที่คนทั่วไปกลัวและไม่อยากจะให้เกิดขึ้นกับตน แต่โดยเนื้อแท้แล้ว ความรับผิดชอบเป็นของมีค่าสูง บุคคลใดที่กล้ารับผิดชอบและมีคุณสมบัติในเรื่องนี้ ผู้นั้นก็จะได้รับความสำเร็จ ความไว้วางใจ และความก้าวหน้า

– สร้างทีมเวอร์ค การทำงานให้เกิดผลสำเร็จได้นั้น จำเป็นต้องอาศัยความสามารถของคนงานทุกคนที่อยู่ในแผนกเดียวกัน ฉะนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องฝึกอบรมผู้ใต้บังคับบัญชาให้มีความรู้ความสามารถในการทำงานให้ดีที่สุดที่จะ

ดีได้ ในเวลาเดียวกันยังจะต้องสร้างให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเข้าใจในหน้าที่ และมีการประสานงาน ความเข้าใจอันดีและความสามัคคีในหมู่คณะเป็นอย่างดีด้วย หรือจะพูดง่าย ๆ ก็คือว่า เราจะต้องร้องเพลงเพลงเดียวกัน ทำนองเดียวกัน พร้อม ๆ กัน และจากสมุดเพลงเล่มเดียวกัน

— หัวหน้างานจะต้องเป็นตัวแทนผู้ใต้บังคับบัญชา ในที่นี้หมายความว่า จะต้อง เป็นผู้ รักษา ดูแล และคุ้มครอง ผลประโยชน์ ของลูกน้องให้ดีที่สุดที่จะดีได้ คุ้มครองป้องกันเขาในเมื่อเขาได้รับความไม่เป็นธรรม หัวหน้างานผู้ใดถือหลักนี้เป็นคติประจำใจ ลูกน้องก็แทบจะยอมกายถวายตัวให้กับหัวหน้างานผู้นั้นทีเดียว

— ในการทำงานร่วมกันเป็นหมู่คณะ ความจงรักภักดีเป็นสิ่งที่มีค่ายิ่ง หัวหน้างาน ที่ดีจะต้อง เป็นผู้ที่ เอาใจใส่ ที่จะให้ บำเหน็จ รางวัล แก่ความจงรักภักดี โดยจะไม่เพิกเฉยเป็นอันขาด และตัวหัวหน้างานเองก็จะต้องปฏิบัติตนให้เป็นตัวอย่างที่ดีในความจงรักภักดีต่อหน่วยงานของตนด้วย

— ในการทำงานทุกอย่าง จำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้กระทำจะต้องมีจุดหมายที่มีคุณค่าสูง มนุษย์เป็นผู้ที่มีจิตใจสูง ฉะนั้น เมื่อมาทำงานที่มีวัตถุประสงค์ที่มีคุณค่าสูง จึงเป็นสิ่งที่ตรงกับความต้องการและความปรารถนา เมื่อเป็นเช่นนี้หัวหน้างานจึงจำเป็นที่จะต้องมีจุดมุ่งหมายในการทำงานที่มีคุณค่าสูงและงดงาม ทั้งนี้มิได้หมายความว่างานที่ทำนั้น จำเป็นจะต้องเป็นงานที่สะอาดเรียบร้อย หรือเป็นงานที่นิยมยกย่องกันโดยทั่ว ๆ ไป แม้จะเป็นงานหนัก งานหยาบ หรืองานกรรมกรก็ตาม ย่อมจะเป็นงานที่มีคุณค่า มีคุณประโยชน์ ที่จำเป็นต่อชุมชน ก็ย่อมถือว่าเป็นงานที่มีจุดหมายที่มีคุณค่าสูงได้เช่นกัน

เท่าที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดนี้ พอจะสรุปได้ว่า สิ่งสำคัญที่หัวหน้างานพึงสร้างให้เกิดขึ้นได้ก็คือ บรรยากาศแห่งความเข้าใจที่ถูกต้อง บรรยากาศแห่งความ

เชื่อถือและไว้วางใจในความเมตตากรุณา ในความยุติธรรม เป็นเบื้องต้น และต่อมาก็จำเป็นที่จะต้องมีศิลป และเทคนิค ในการปฏิบัติตนดังกล่าวแล้วข้างต้น ๑๓ ประการ เรื่องทั้งหมดเหล่านี้ได้นำเอาวิธีการต่าง ๆ ที่จะส่งเสริมให้หัวหน้างานสามารถมีเทคนิคและศิลปในการปฏิบัติตนเกือบทั้งสิ้น แต่หัวหน้างานคนใดจะสามารถปฏิบัติได้มากน้อยแค่ไหนเพียงใด ขึ้นอยู่กับความเข้าใจในเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้อย่างลึกซึ้งชัดแจ้งมากน้อยแค่ไหนเพียงใด และมีความเพียรพยายามที่จะฝึกปรือตนเองให้สามารถในเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้ได้อย่างช่ำชองเจนจัดจริง ๆ แค่ไหนเพียงใด ก็ขึ้นอยู่กับหัวหน้างานนั้น แต่ข้อสำคัญที่สุดที่ผมอยากจะฝากไว้ในการบรรยายครั้งนี้ก็คือว่า การกระทำทุกอย่างที่แนะนำไว้ในที่นี้ ขอให้หัวหน้างานจงกระทำไปด้วยความบริสุทธิ์ใจ ด้วยความจริงใจ ถ้าขาดความจริงใจและบริสุทธิ์ใจเสียแล้ว เทคนิคและศิลปต่าง ๆ ก็จะไม่เกิดผลสำเร็จ นอกจากจะไม่บังเกิดผลสำเร็จตามต้องการแล้ว ยังสร้างความดูหมิ่นและไม่ไว้วางใจในตัวของท่านเองให้เกิดขึ้นอีกด้วย

สำหรับเรื่องต่าง ๆ ที่เจ้าหน้าที่ได้มาร่วมอภิปรายกับท่านตลอดเวลาห้าหกวันมานั้น จะเป็นเครื่องมือในการบริหารงาน ในฐานะหัวหน้างานให้กับท่านทั้งสิ้น ผมจึงใคร่ขอให้ท่านนำไปพิจารณาโดยรอบคอบ และถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็ขอให้ลืมเสีย แต่ถ้าหากว่าเห็นชอบด้วย และเห็นว่าเป็นของดีขอให้นำเอาไปทดลองใช้ดู และในการทดลองใช้ดูนี้ ก็ขอให้ท่านได้นำไปทดลองใช้ด้วยความรอบคอบ ด้วยความระมัดระวัง ผมเชื่อว่าในตอนแรก ๆ ก็คงจะไม่ทำให้เกิดผลดังที่ท่านปรารถนา แต่เมื่อใช้ไป ทำไป ท่านก็จะได้รับความพอใจ และความสำเร็จมากยิ่งขึ้นตามลำดับ ฉะนั้น แม้จะได้ประสบอุปสรรคในตอนต้น ๆ ก็ขออย่าได้ท้อถอยและลดความเพียรพยายามเป็นอันขาด ดังสุภาษิตอังกฤษบทหนึ่ง ว่า "QUITTERS NEVER WIN;

WINNERS NEVER QUIT"

พิมพ์ที่โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว นายกำธร สถิรกุล ผู้พิมพ์และผู้โฆษณา